



THÈSE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :

Université Toulouse 3 Paul Sabatier (UT3 Paul Sabatier)

Présentée et soutenue par :
Bodie FEREZIN

le vendredi 25 septembre 2015

Titre :

**Développement du territoire, environnement et démocratie participative :
le cas de la LGV Bordeaux - Toulouse**

École doctorale et discipline ou spécialité :

ED ALLPH@: Sciences de l'information et de la communication

Unité de recherche :

CERTOP (UMR5044, CNRS, U2J, UPS)

Directeur/trice(s) de Thèse :

Marie-Gabrielle SUPAUD, professeure en sciences de l'information et de la communication,
Université Paul Sabatier Toulouse 3

Jury :

Marie-Gabrielle SUPAUD, professeure en sciences de l'information et de la communication ;
Stefan BRATOSIN, professeur en sciences de l'information et de la communication,
Université Paul Valéry Montpellier 3 (rapporteur) ;
Catherine GHOSN, professeure en sciences de l'information et de la communication,
Université Paul Sabatier Toulouse 3 (rapporteur) ;
Nicole D'Almeida, professeure en sciences de l'information et de la communication,
Université Paris-Sorbonne ;
Frédéric Alno, directeur général adjoint, mairie d'Agen.

Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont rendu possible, d'une manière ou d'une autre, la réalisation de ce travail.

Tout d'abord, je voudrais adresser une pensée particulière à ma directrice de thèse, Marie-Gabrielle Suraud. La sincérité de son engagement et la bienveillance de ces conseils m'ont permis d'aller jusqu'au bout de ce travail, de ce défi personnel.

Je dois témoigner également toute ma considération et ma gratitude aux membres du Jury qui ont accepté de lire et d'apprécier l'aboutissement de ce travail de thèse.

Je voudrais remercier sincèrement l'ensemble des chercheurs de l'équipe ECORSE du CERTOP. Tous ceux dont les remarques ont nourri d'une manière ou d'une autre ce travail : Patrick Chaskiel, Paolo Crivellari, Nicolas Piluso, Liliane Sochacki pour ses précieux conseils. Merci également aux doctorants de l'équipe pour les échanges sérieux et amicaux, pour les encouragements et l'esprit de solidarité. Je pense tout particulièrement à Sarah Camguilhem et Adrien Jahier, mais également à Aurélie Tourail, Gabriela Pfeifle, Lin Chen et Xi Wang. Certaines idées ont bénéficié des remarques qui m'ont été formulées lors des séminaires doctoraux.

Ensuite, je voudrais remercier le maire d'Agen, Jean Dionis du Séjour, et son directeur général adjoint, Frédéric Alno, qui m'ont accordé leur confiance en m'accueillant dans le cadre d'une thèse Cifre. Je remercie également tous les collègues du service Vie des quartiers qui ont fait partie de mon quotidien pendant trois ans : Malika M., Isabelle S., Marina S., Aline C., Elodie C., Patrick B. et Christine C. Un grand merci à mes collègues de l'accueil et plus généralement à tous les agents municipaux avec qui j'ai eu l'occasion de travailler. J'ai énormément appris à vos côtés.

Je voudrais remercier sincèrement l'ensemble des conseillers de quartier qui ont accepté d'échanger avec moi au sujet de leur engagement dans ce dispositif. Je salue également les habitants qui se sont impliqués à nos côtés dans le cadre des dispositifs d'*aménagement concerté* des espaces publics. Je veux rendre un hommage particulier à Yves Amoros qui m'a

touché par sa simplicité et son humilité au service du quartier Montanou. Un grand merci à Fatima N. pour son hospitalité et son engagement pour le quartier Tapie-Mondésir.

Je dois souligner que tout ce travail universitaire repose sur les rencontres et les échanges avec les protagonistes impliqués, plus ou moins directement, dans la mobilisation contre la LGV. Militants, riverains, citoyens, élus, la sincérité et la force de l'engagement de nombre d'entre eux m'ont beaucoup touché. Ils ont bien voulu prendre le temps de la discussion et je voudrais tous les en remercier chaleureusement ici.

Un merci également aux « chochottes », mon équipe de volley-ball. A toutes mes coéquipières et à mes entraîneurs avec qui j'ai vécu une saison incroyable et qui ont suivi les péripéties de cette dernière année de thèse avec beaucoup d'intérêt. Un grand merci à l'équipe Stand'UP qui m'a soutenue avec bienveillance. Je pense également à mes amis Audrey B., Christopher S., Nasser F., Bruno D., Emmanuelle D., Hélène D., Nicolas K., ... et aux autres.

Je voudrais adresser de chaleureux remerciements à ma famille : à ma sœur Amandine pour ses coups de main précieux, à Alexandre, à Maëva, à Célia et à mes beaux-parents Pascal et Sylviane pour avoir veillé sur mes enfants. Tous mes remerciements et toute mon affection vont à ma mère et à mon père pour leur soutien moral et matériel dans les moments de galère et de doute, leur écoute, pour m'avoir aidée à mener ce travail à bien et surtout à en trouver le sens.

Et pour terminer, un dernier et immense merci à mon mari Julien, à ma fille Clara et à mon fils Maxime pour leur soutien sans faille et leur amour.

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE.....	6
CHAPITRE I – LA PARTICIPATION DES CITOYENS : DE L’EMERGENCE D’UNE NORME POLITIQUE A UNE RECONFIGURATION DE L’ACTION ETATIQUE	11
<i>I. La construction de l’objet « participation des citoyens ».....</i>	<i>11</i>
<i>II. L’approche communicationnelle au fondement de la dynamique civique</i>	<i>33</i>
<i>III. Méthodologie.....</i>	<i>47</i>
PARTIE 1 – LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LES POLITIQUES D’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : LE ROLE DE L’ESPACE PUBLIC AUTONOME.....	52
CHAPITRE II – LA LIGNE A GRANDE VITESSE (LGV) BORDEAUX-TOULOUSE : DE LA GENESE DU PROJET A SA MISE EN DEBAT	60
<i>I. Historique du projet de ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse : de l’intention étatique à l’inscription territoriale d’un tracé.....</i>	<i>61</i>
<i>II. L’institutionnalisation du débat public en France : débattre en amont, une injonction impossible à satisfaire ?</i>	<i>86</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	101
CHAPITRE III – LES EFFETS DU DEBAT PUBLIC : L’EMERGENCE DE LA MOBILISATION CIVIQUE.....	102
<i>I. Le lancement du débat public : un état des rapports de force.</i>	<i>104</i>
<i>II. Le déroulement du débat public : un jeu de dupes ?</i>	<i>125</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE III	157
CHAPITRE IV – L’OPPOSITION AU PROJET DE LGV BORDEAUX-TOULOUSE S’AMPLIFIE : LE DEBORDEMENT DU DEBAT, UNE REUSSITE ?.....	160
<i>I. L’après débat : la concertation GPSO marque la généralisation du conflit....</i>	<i>162</i>
<i>II. Engagement civique et renforcement de l’espace public autonome</i>	<i>186</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE IV - DU DEBAT PUBLIC A L’ENQUETE D’UTILITE PUBLIQUE : 10 ANS POUR OBTENIR GAIN DE CAUSE ?	214
CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	215

PARTIE 2 – ANALYSER ET FAIRE L’ACTION ETATIQUE : COMMENT CONSTRUIRE UNE POSTURE DE RECHERCHE-ACTION ? ANALYSE COMPAREE DE TROIS DISPOSITIFS PARTICIPATIFS IMPLIQUANT UNE « CHERCHEURE EN ACTION ».....	218
CHAPITRE V – PORTEE ET LIMITES DES HYBRIDATIONS ENTRE RECHERCHE ET ACTION	221
<i>I. La Cifre : un dispositif gagnant-gagnant ?.....</i>	<i>222</i>
<i>II. De la mission à la recherche : une connexion impossible</i>	<i>233</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE V	249
CHAPITRE VI – DEMOCRATIE DE PROXIMITE ET PARTICIPATION CITOYENNE : QUELLE PORTEE DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION INSTITUTIONNALISEE AU REGARD DU RENFORCEMENT DE LA DYNAMIQUE CIVIQUE ?	250
<i>I. Les conseils de quartier : une tentative de relégitimation des élus et de la démocratie représentative ?.....</i>	<i>251</i>
<i>II. Elaboration et mise en œuvre des procédures d’aménagement concerté des espaces publics : complémentarité des dispositifs ou rupture, quelle(s) articulation(s) ?.....</i>	<i>278</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE VI	299
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	301
CONCLUSION GENERALE.....	303
BIBLIOGRAPHIE	309
SOMMAIRE.....	325
TABLES DES ANNEXES.....	328

Introduction générale

En mai 2011, une convention Cifre¹ est signée entre la ville d'Agen, l'Université Paul Sabatier de Toulouse et l'équipe Ecorse du Certop. Ce dispositif me permet de poursuivre une formation doctorale tout en prolongeant les travaux menés en Master 1 et 2 sur la thématique de la participation des citoyens dans la ville d'Agen.

Comme partout en France, l'idée de démocratie participative est largement valorisée dans les discours politiques. Des procédures dans lesquelles les citoyens ordinaires sont impliqués se multiplient au sein de différentes administrations, à des échelons territoriaux variés et sur des thématiques de plus en plus nombreuses. Agen n'échappe pas à cette tendance et ses projets se développent dans un contexte dit « *participationniste* »². D'une part, dès 2008, la nouvelle équipe municipale instaure des *conseils de quartier* dans le cadre de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. D'autre part, elle lance un vaste chantier de rénovation urbaine dans un quartier d'habitat social dont le montant des subventions de l'Etat dépend des actions de concertation mises en place avec les habitants. Le poids de l'« *impératif délibératif* »³ dans l'action étatique se traduit par une injonction à participer venue d'en haut, de l'Etat, et se manifeste par l'instauration de critères de financements pour les projets locaux⁴. Aussi, pour reprendre l'expression de M. Carrel, « *faire participer* »⁵ renvoie tout autant à un enjeu d'innovations politiques en termes de pratiques démocratiques locales qu'à un impératif budgétaire afin d'obtenir des subventions. En ce sens, l'administration municipale agenaïse, pour faire face à cette double injonction participative, venant à la fois du programme politique porté par le maire et des projets financés par l'Etat, doit renforcer ses compétences en termes de concertation. C'est dans ce contexte que le projet d'une thèse Cifre a progressivement émergé au niveau de la municipalité avec comme thème central de la commande *la participation des citoyens et le développement durable*.

Dès la première année en immersion au sein de la mairie d'Agen, s'est posée la question de la compatibilité, sur la durée d'une thèse, entre projet de recherche et mandat politique. En

¹ Cifre : convention industrielle de formation par la recherche

² Blatrix C., « Chapitre 8 / Concertation et débat public », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010, p. 215.

³ Blondiaux L. et Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, 2009/1, n°63, p.28-38.

⁴ De Maillard J. et Sintomer Y., « The limits to local participation and deliberation in the French politique de la ville » in *European Journal of Political Research*, 46 (4), 2007, p. 503-529.

⁵ Carrel M., « Faire participer. Politique de la ville et participation des habitants en France, dans une perspective comparée », Congrès de l'AFS, février 2004.

effet, d'un côté le contrat de travail me liant à la ville en tant que chargée de mission indique que je suis mandatée pour effectuer des missions relevant des domaines suivants : « *Démocratie locale et citoyenneté* »⁶. D'un autre côté, un projet de recherche a été rédigé définissant, *a priori*, un terrain (la municipalité d'Agen), un objet de recherche (la participation des citoyens) et une thématique (l'environnement). Très vite, le projet de recherche tel qu'élaboré initialement ne correspondait plus aux évolutions sociales et politiques du terrain. Du côté de la municipalité, mettre en œuvre la participation des citoyens à travers les *conseils de quartier* mobilisait déjà l'ensemble des services et des élus. Aussi, élargir le dispositif pour y intégrer une nouvelle dimension relative à la prise en compte de l'environnement dépassait largement les capacités de l'institution. L'enjeu du développement durable, tel qu'initialement formulé dans les discours politiques, n'a pas trouvé d'écho à l'échelle des quartiers d'Agen. Les conseillers de quartiers soulèvent des enjeux concernant plutôt l'aménagement du cadre de vie. Le pragmatisme de leurs projets s'est rapidement heurté à l'immatérialité du concept de *développement durable* appliqué à cette échelle locale. Les demandes des habitants concernent pour l'essentiel des travaux de voirie (réfections des trottoirs et chaussées), d'embellissement (espaces verts), de loisirs (parcs et aires de jeux), d'éclairage public. Les améliorations proposées visent le quotidien, la proximité et l'immédiateté.

Ainsi, pour contourner cette difficulté, et avec l'accord de l'ensemble des parties (directrice de thèse et élus municipaux), j'ai élargi mon terrain de recherche pour prendre en compte un dispositif participatif qui s'est mis en place à Agen : le débat public concernant la LGV⁷ entre Bordeaux et Toulouse. La réalité du terrain et ses évolutions ont donc eu des répercussions sur le contenu du travail de thèse. La municipalité d'Agen n'est alors plus l'objet exclusif de mes recherches mais devient l'une des parties engagée dans le processus participatif mis en place autour du projet LGV. Certains élus municipaux se sont d'ailleurs positionnés très tôt en faveur de ce projet et, dès 2009, l'Agglomération d'Agen s'est impliquée dans les réunions de travail avec le maître d'ouvrage (RFF⁸) concernant l'élaboration du tracé. Je tiens également à souligner que ma casquette d'agent municipal a contribué à faciliter certaines rencontres et m'a permis d'assister à des démarches politiques.

Le projet de LGV Bordeaux-Toulouse constitue la première partie de ma thèse. Y est analysée, dans les chapitres III et IV, la portée du débat public CNDP⁹ au regard du renforcement de la dynamique civique. Cette analyse considère un temps long. Neuf années

⁶ Intitulé du poste figurant que mon contrat.

⁷ Ligne à Grande Vitesse.

⁸ Réseau Ferré de France

⁹ Commission Nationale du Débat Public

se sont découlées entre le débat public organisé par la CNDP (en 2005) et l'enquête d'utilité publique (fin 2014).

Par ailleurs, les mois suivants ce changement de cap, de nouvelles missions m'ont été confiées par la municipalité, celles-ci plus en lien avec mon travail de recherche sur la participation citoyenne. En effet, la compétence *politique de la ville* ayant été transférée à l'échelon communautaire, la municipalité a décidé de ne pas reconduire le chargé de mission en poste. Toutefois, il est apparu évident, après coup, que certains projets portés par la Ville et en direction des quartiers sensibles nécessitaient une prise en charge particulière en termes d'animation et de concertation. Cette reconfiguration structurelle des services a conduit la municipalité à me confier ces missions, en lien étroit avec le service Vie des quartiers, (service chargé de la gestion du dispositif des *conseils de quartier*). Dans trois quartiers d'habitat social, il s'agissait de mobiliser les habitants dans le cadre d'un projet d'aménagement des espaces publics. Dans les trois cas, j'ai été chargée de concevoir la méthodologie participative, de mettre en œuvre les procédures d'échanges et d'animer les débats au sein de ces dispositifs.

La description et l'analyse de ces trois dispositifs de concertation font l'objet de la deuxième partie de cette thèse. Dans le cadre de cette mission, je suis engagée en tant que professionnelle dans la conception du projet et impliquée en tant que doctorante dans l'analyse de la dynamique qui se construit. Les dispositifs de concertation mis en œuvre constituent la source des résultats proposés dans le chapitre VI. Les savoirs universitaires ont guidé l'élaboration de la méthodologie participative ainsi que ma pratique en tant que professionnelle afin de favoriser l'émergence d'une dynamique civique. En retour, c'est à partir de ces expérimentations que j'ai alimenté les réflexions proposées dans la seconde partie de ce travail.

Dans cette thèse, l'approche communicationnelle sera mobilisée afin d'interroger à la fois la « portée »¹⁰ et l'*articulation* des procédures de concertation institutionnalisée avec la formation d'une opinion collective au sein de l'*espace public* (Habermas 1987 ; 1990 ; 1997) concernant les différents projets d'aménagement du territoire qui y sont débattus.

Dans le chapitre I, nous verrons comment la participation des citoyens reconfigure en profondeur l'action étatique. Nous commencerons par construire l'objet de recherche au regard de la littérature existante et abondante sur la thématique de la démocratie participative. Puis, on se demandera en quoi les dispositifs participatifs soulèvent la question de l'*entente*

¹⁰ Fourniau J.-M., « Des questionnements sur les effets de la participation du public à la modélisation de sa portée », 2010, dans Concepts (<http://concertation.hypotheses.org>)

sociale, et par conséquent, en quoi l'aménagement du territoire pose un problème de communication. Il s'agira, enfin, de prolonger l'analyse communicationnelle de notre objet en termes d'espace public et de recherche d'accord en problématisant la notion d' « *agir civique élargi* » pour saisir l'articulation entre la dynamique civique au sein des dispositifs de concertation institutionnalisée et celle qui prend place en amont, en aval, voire, en parallèle de ces procédures, c'est-à-dire dans l'*espace public autonome*.

La partie 1 de ce travail est composée de trois chapitres dans lesquels nous présenterons **les différents résultats de la recherche relatifs au projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse**. Le travail d'enquête, bien qu'intégrant la totalité du projet LGV Sud-Europe Atlantique, se concentre essentiellement sur le Lot-et-Garonne. Cette analyse spatio-temporelle nous permet ainsi d'appréhender, dans la durée, comment un territoire s'est mobilisé autour d'un enjeu majeur tel que l'implantation d'une LGV. Cette partie comporte trois chapitres : chapitre II, chapitre III et chapitre IV.

Le chapitre II nous permettra de retracer **l'historique du projet LGV** afin de comprendre dans quel contexte particulier le débat public s'est tenu. Nous mettrons en évidence l'existence d'un lien fort entre le projet soumis à la discussion publique, la configuration des dispositifs de concertation et leur ancrage dans un contexte social, politique et économique particulier. Ainsi, le cadrage du débat public par les organisateurs va constituer une étape clé de mise en visibilité des échanges institutionnels ayant eu lieu préalablement entre le maître d'ouvrage et des représentants politiques et institutionnels. Puis, nous analyserons les effets du cadrage des discussions sur l'ouverture du débat public et l'entrée en participation de la société civile.

Le chapitre III sera consacré au **déroulement du débat public CNDP (2005)**. Nous prendrons d'abord en compte la phase de préparation du débat qui pèse sur les échanges et donc sur la participation des citoyens. Nous analyserons ensuite les arguments développés durant les réunions publiques par les différentes parties prenantes, notamment celles issues de la société civile. Nous montrerons que la perception du projet LGV est loin d'être homogène d'un territoire à l'autre. Nous exposerons également comment les différentes réunions publiques ont alimenté la dynamique civique en dehors des espaces institutionnels de concertation. Nous verrons donc comment les citoyens se sont organisés pour se faire entendre et quelle fut la portée de leur mobilisation. Nous montrerons en quoi le débat a été « débordé ». Puis, nous analyserons la manière dont les controverses environnementales ont émergé et le traitement qu'elles ont obtenu.

Le **chapitre IV** traitera, quant à lui, de **l'émergence de la contestation civique dans la période d'après débat public**. Dès 2009, la *concertation GPSO* va engendrer une généralisation des contestations. Nous analyserons donc la constitution d'une entente au sein de l'*espace public autonome*, dans un contexte marqué par l'ouverture de nouveaux espaces institutionnalisés de concertation. De nombreuses associations se créent, s'organisent autour d'un projet alternatif de modernisation des voies existantes et s'allient pour faire front face au maître d'ouvrage. Nous verrons comment la dynamique civique se renforce en lien avec l'ouverture d'un nouvel *espace public intermédiaire* (concertation dite GPSO de 2009 à 2012) et se maintient jusqu'à l'enquête publique (octobre à décembre 2014).

Dans **la partie 2** de ce travail de recherche, nous aborderons **les missions effectuées dans le cadre de la mairie**. Cette partie comporte deux chapitres : chapitre V et chapitre VI.

Dans **le chapitre V**, sera **présentée ma posture**. Durant ces trois années de contrat, le curseur oscille tantôt vers une position de chercheur, tantôt vers celle de chargé de mission. Il s'agira ici de mettre l'accent sur ce rôle de chercheur-praticien de la participation que j'ai occupé. Cette hybridation a produit des effets à la fois sur ma pratique en tant qu'agent municipal et sur les données recueillies.

Dans **le chapitre VI**, nous présenterons le dispositif des *conseils de quartier* dans les trois quartiers étudiés. Le contexte inhérent à l'histoire de chaque quartier a impacté significativement la tenue des débats que j'ai eu à animer. Il s'agira de **déterminer de quelle manière a émergé une dynamique civique** et mettre en évidence **le lien qu'elle entretient avec les conseils de quartier**.

Chapitre I – La participation des citoyens : de l'émergence d'une norme politique à une reconfiguration de l'action étatique

I. La construction de l'objet « participation des citoyens »

En France, la thématique de la « démocratie participative » est loin de s'épuiser tant dans le milieu politico-administratif qu'universitaire comme en témoigne cette thèse. Cependant, dans le cadre du mémoire de Master, nous avons perçu que la participation des citoyens dans le cadre de procédures participatives n'allait pas de soi. Certains auteurs soulignent l'existence d'effets de contexte et mettent en avant la nécessité de prendre en compte l'environnement des dispositifs pour observer le processus participatif (Carrel, 2009 ; Jobert, 2009 et Neveu, 2011). La portée des expériences participatives varie considérablement en fonction des objectifs poursuivis, des thèmes abordés, des territoires et des individus concernés. De plus, la manière dont les participants vont s'exprimer au sein de ces dispositifs dépend pour beaucoup des contextes d'interaction, « *contexte qui inclut ce qui s'est passé avant le débat ou la controverse, ce qui se passe pendant le débat institué, et ce qui se passe après* »¹¹. L'implication des individus sera différente, tant dans la forme que dans le contenu, s'il existe ou non, une dynamique en amont ou en parallèle de la concertation institutionnalisée. En ce sens, l'enjeu consiste à évaluer la participation au-delà des dispositifs institués pour saisir un processus plus large, analyser ses effets dans sa dynamique et son environnement propre. « *Historiciser les observations* »¹² conduit donc à prendre en compte le processus participatif et donne à voir comment il émerge ou s'intensifie par la mise en œuvre d'une procédure de concertation.

La participation des citoyens s'est institutionnalisée ce qui se traduit dans des textes de loi. Peu de précisions sont avancées quant aux formes concrètes à donner à cette exigence de participation. Ceci s'explique par l'absence de définition légale de la participation des citoyens. A ce titre, L. Blondiaux souligne « *la force d'une notion floue* »¹³. La participation

¹¹ Jobert A., « Dans les salles, trop d'acteurs, jamais assez de public ... », in Ion J et al. (dir.), *Les intermittences de la démocratie : Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, l'Harmattan, 2009, p. 60.

¹² Neveu C., « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011, p. 194.

¹³ Blondiaux L. « Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative », *La République des Idées*, Seuil, 2008, p. 13.

est un concept à l'aspect « *fourre-tout* »¹⁴ à la fois en termes de pratiques et de cadres. De même, la participation des citoyens revêt une dimension à la fois normative et empirique. D'un côté, elle désigne un idéal démocratique, la démocratie ne se perpétue qu'à la condition que les citoyens s'impliquent dans la vie politique. Et d'un autre côté, elle renseigne sur l'état des relations entre les citoyens, les élus et les institutions. Dans la pratique, elle peut prendre des formes multiples puisque derrière l'apparent consensus quant à l'utilisation du terme « participation », de manière concrète, cette notion revêt des formes différentes allant de la simple transmission d'informations à la coproduction de la décision.

I.1. La démocratie participative : contexte d'émergence d'une norme politique devenue « incontournable »

En France, depuis plus de trente ans, la notion de « démocratie participative » a émergé progressivement pour devenir aujourd'hui une norme de l'action étatique, comme le démontre à la fois, l'existence de lois, décrets, conventions internationales, etc. ainsi qu'une volonté politique affichée. La démocratie participative s'entend comme le recours à des dispositifs visant à impliquer les citoyens de manière complémentaire aux formes traditionnelles de représentation politique. Cette « concertation institutionnalisée » ouvre des espaces de discussions entre différentes parties prenantes sur un sujet donné. Les échanges sont cadrés par une procédure spécifique : conseil de quartier, débat public, conférence de consensus, jury citoyen, conseils des jeunes, conseil de développement, etc. En même temps, de nouveaux métiers émergent entraînant la construction d'un nouveau vocabulaire. Or, les concepts auxquels font référence ces procédures (ceux de participation, de débat, de discussion, de concertation, etc.) ont pour particularité d'être flous. Néanmoins, ils font l'objet d'une forte valorisation symbolique (Blondiaux, 2005 ; 2007 ; Blondiaux et Sintomer, 2009 ; Mermet et Berlan-Darqué ; 2009). Ces évolutions ont d'ailleurs suscité l'intérêt des chercheurs en sciences humaines et sociales depuis de nombreuses années. Mais « *de quoi parle-t-on au juste ?* »¹⁵

¹⁴ Carrel M., « La démocratie participative dans les quartiers populaires. Obstacles et leviers ». Débat du 3 avril 2008 paru dans *Les cahiers du Pôle*, 2008, p. 8.

¹⁵ Blondiaux L., « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Revue Mouvements* n° 50, 2007, p. 2.

I.1.a. Un renouveau de la pensée politique

Depuis le milieu des années quatre-vingt, la pensée politique s'est renouvelée dans le sillage des écrits de J. Habermas autour du concept de démocratie délibérative. Selon les théories de la démocratie délibérative, « *la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux* »¹⁶. Ce renouveau s'est accompagné de la mise en place de procédures visant à associer les citoyens au processus de décision politique :

*« C'est à cette offre institutionnelle de participation que renvoie aujourd'hui l'idée de démocratie participative. C'est à un mouvement qui vise, plus ou moins clairement et efficacement, à institutionnaliser la participation des citoyens ordinaires sous d'autres formes que la simple désignation de représentants élus »*¹⁷.

M.H. Bacqué et Y. Sintomer (2012) analysent cette montée de la thématique de la démocratie participative au regard de la concomitance de plusieurs éléments d'explication structurels : crise des formes traditionnelles de la représentation politique, crise de l'action bureaucratique traditionnelle, restructuration de l'Etat social, etc. En ce sens, les modes de gestion étatique sont bouleversés en profondeur.

*« Les démocraties contemporaines se cherchent un nouvel esprit, de nouveaux fondements. Les formes classiques de la représentation politique survivent, mais leur légitimité s'amenuise et leur efficacité décline »*¹⁸.

Cette « *crise de la représentativité* » est accentuée par la coexistence de deux phénomènes ayant des incidences politiques majeures : la mondialisation et la décentralisation.

D'une part, à l'échelle planétaire, depuis quelques décennies, les flux de capitaux, de biens et de personnes connaissent une explosion sans précédent. Sous le poids de la mondialisation et d'un économisme triomphant, les échelles de décision changent, dépassant de plus en plus le territoire national entraînant des reconfigurations de la politique. Dorénavant, l'Etat a « *une double responsabilité* »¹⁹ à la fois devant sa population mais également devant la communauté internationale. La participation devient alors une exigence contemporaine à la fois pour des raisons économiques, sociales et politiques en même temps qu'une contrainte amenant le rôle et les processus de légitimation de l'Etat à se transformer.

¹⁶ Blondiaux L., Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, La République des Idées, Seuil, 2008, p. 41.

¹⁷ Blondiaux L., « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », Revue Mouvements n° 50, juin 2007, p. 3.

¹⁸ Blondiaux L., Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, La République des Idées, Seuil, 2008, p. 5.

¹⁹ Moreau Défarges P., *La gouvernance*, Que sais-je ? 2003, p. 41.

D'autre part, la politique de décentralisation menée en France depuis les années quatre-vingt, renforce les transformations de l'Etat en conférant aux collectivités territoriales de nouvelles compétences. A. Mabileau parle d'un « *retour au local* »²⁰ : la décentralisation permet « *une relocalisation des politiques publiques* »²¹ en rapprochant les besoins de la population et les lieux de décision. En effet, elle conduit à un renouvellement des modes traditionnels de gestion et d'administration afin d'accroître l'efficacité des services publics et la pertinence des politiques mises en place. Or, cette « *crise* » des formes traditionnelles de la représentation politique n'épargne pas les représentants locaux. La légitimité politique des décisions qu'ils prennent devient objet de discussions. Qu'il s'agisse des désillusions de la part des citoyens face à leurs représentants (Gaudin, 2013), d'une montée de la défiance à l'égard du politique (Rosenvallon, 2006 ; Blondiaux, 2008) ou d'un désenchantement démocratique (Perrineau, 2003), les élus s'accordent sur les difficultés à gouverner une société de plus en plus fragmentée et complexe.

A la différence d'une conception classique de l'intérêt général dicté dans la sphère du pouvoir, selon J. Habermas, la légitimité d'une décision est le résultat d'un processus de délibération ouvert à tous. Autrement dit, cette « *crise de la gouvernabilité* »²² relève davantage d'une crise de l'intérêt général, dont la définition, pour être acceptable doit passer par la connaissance et la reconnaissance des modalités de sa production (Rui, 2004). Dans le même sens, les travaux de L. Blondiaux et Y. Sintomer mettent en évidence la montée d'un véritable « *impératif délibératif* »²³ entraînant d'importantes transformations des formes et des registres de justification de la décision. Peu à peu, l'idée selon laquelle « *l'implication politique des citoyens ordinaires s'inscrirait dans la conséquence de [ces] mutations sociales profondes* »²⁴ s'impose. La participation des citoyens constitue donc à la fois « *un moyen de régulation entre des partenaires de plus en plus nombreux, dans un contexte marqué à la fois par les mutations institutionnelles et par la construction européenne* »²⁵ en même temps qu'un moyen de *démocratiser* la démocratie représentative. C'est ce double mouvement, d'une part le tournant délibératif de la pensée politique contemporaine et d'autre part la

²⁰ Mabileau A., « Les génies invisibles du local. Faux semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue Française de Sciences Politiques*, 1997, p. 347.

²¹ Idem, p. 357.

²² Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des Idées, Seuil, 2008, p. 27.

²³ L. Blondiaux et Y. Sintomer, « L'impératif délibératif », Presses universitaires de France, Rue Descartes, 2009.

²⁴ Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des Idées, Seuil, 2008, p. 28.

²⁵ C. Blatrix, « La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes », thèse de doctorat en Science Politique, janvier 2000, p. 29.

montée de cet impératif participatif dans l'action étatique que nous qualifions de démocratie participative.

I.1.b. La participation des citoyens : une pluralité d'enjeux

Au-delà de l'absence de définition consensuelle de la participation, cette notion se construit également autour de représentations, de pratiques et de procédures. Dans un contexte de multiplication de « *détours participatifs* » (Blatrix, 2010), les modalités et les finalités des dispositifs sont extrêmement variées (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Ils renvoient à une pluralité d'enjeu autant pour la société civile que pour la sphère du pouvoir, que nous allons maintenant relever.

En premier lieu, la participation des citoyens « *renvoie à toute une série d'objectifs en termes d'efficacité* »²⁶ de l'action étatique. Cet *enjeu managérial ou gestionnaire* de la participation répond à la crise de la bureaucratie administrative traditionnelle. Les « *gens ordinaires* »²⁷ sont sollicités pour permettre à un savoir du quotidien de devenir visible et audible. En mobilisant les savoirs des usagers, les services de l'Etat et les collectivités territoriales seraient plus aptes à répondre aux besoins et aux attentes de la population. Cet enjeu gestionnaire de la participation renvoie à une idée dominante aujourd'hui dans le discours politique : celle d'une modernisation des services publics. D'ailleurs, de nombreux auteurs s'accordent à dire que les conseils de quartier renvoient davantage à des enjeux de gestion publique plutôt qu'à des enjeux démocratiques (Blondiaux, 2005 ; Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Dans cette perspective, la participation est avant tout un instrument de modernisation de l'action étatique.

Deuxièmement, l'institutionnalisation de la participation, notamment dans le cadre de la politique de la ville en France, renvoie à un *enjeu social*, selon lequel la participation vise à « *transformer les rapports sociaux* »²⁸ :

« *Dès lors, la participation vise sous différentes formes à remobiliser les habitants, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent sous un autre mode les formes plus anciennes de sociabilité et d'encadrement, à former de nouveaux interlocuteurs ou leaders aptes à organiser leur collectivité, à dépasser certains conflits* »²⁹.

²⁶ C. Blatrix, « La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes », thèse de doctorat en Science Politique, janvier 2000, p.10.

²⁷ Clarke J. et Vannini L., « *L'enrôlement des gens ordinaires* », l'évitement du politique au cœur des nouvelles stratégies gouvernementales ?, *Participations*, 2013/2 N° 6, p. 167-189.

²⁸ Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p. 28.

²⁹ Idem

Dans ce cadre, il s'agit d'accroître les compétences des « exclus » ou leur « *empowerment* » (Rosenberg, 2001 ; Carrel, 2007 ; Biewener et Bacqué, 2012) Cette notion fait référence à « un *processus d'apprentissage des individus membres de groupes défavorisés en vue d'une insertion sociale où ils peuvent faire valoir leur culture et leurs intérêts* »³⁰. Néanmoins, de manière générale en France, au regard des objectifs poursuivis par les commanditaires, la conception de l'intervention auprès des habitants des quartiers d'habitat social s'envisage davantage sous le mode d'une « *injonction participative* »³¹ que d'une démarche de justice sociale favorisant les groupes dominés. Dans ce cadre, l'objectif est d'*éduquer* les habitants à la citoyenneté pour leur permettre de formuler des propositions relevant de l'intérêt général (Carrel, 2007) et souvent, les couches moyennes deviennent la norme de référence sur laquelle doivent s'aligner les couches populaires (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Dans tous les cas, les thématiques du vivre-ensemble et de la formation à la citoyenneté sont au cœur des dispositifs pour répondre à cet enjeu social.

Quant à l'*enjeu politique*, la démocratie participative renvoie « à des *objectifs en termes de démocratisation de la décision et de développement de la citoyenneté* »³². La participation est censée « *déboucher sur une transformation des relations civiques* »³³. Certains travaux montrent ainsi que, malgré les limites inhérentes aux procédures participatives, l'ouverture d'espaces de discussions constitue une véritable avancée de la démocratie du point de vue des gouvernés. La participation est envisagée comme permettant de transformer en profondeur le système politique institutionnel (Bacqué et Sintomer, 2012). Les dispositifs de concertation permettent d'« *enrichir le débat* », d'« *éclairer l'opinion publique* » ou d'« *informer la décision* »³⁴. De plus, ils facilitent l'accès à l'information, la confrontation des points de vue et des connaissances relatives à l'objet mis en discussion. De même, la participation concourt au développement d'une certaine culture civique des individus engagés dans le processus (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). De plus, les procédures de concertation participent de l'évolution des relations entre les citoyens et les élus. Toutefois, du point de vue des gouvernants, la participation s'envisage souvent comme permettant de légitimer le système politique et les décisions prises (Gaudin, 2013) plutôt que de démocratiser le processus

³⁰ Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p.30.

³¹ Carrel M., « Pauvreté, citoyenneté et participation : quatre positions dans le débat sur la « participation des habitants » », 2007, p. 100.

³² C. Blatrix, « La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes », thèse en Science Politique, janvier 2000, p. 10.

³³ Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p. 31.

³⁴ Bourg D. et Boy D., *Conférences de citoyens, mode d'emploi: les enjeux de la démocratie participative*, Descartes & Cie, 2005.

décisionnel. Autrement dit, cet *enjeu politique* des dispositifs participatifs renvoie vers un équilibre incessant à trouver entre « *technique de gouvernement* » ou « *instrument d'émancipation politique* » (Blondiaux, 2008).

Ensuite vient l'*enjeu écologique*. Il connaît depuis plusieurs années un écho particulier, notamment en France au travers des Grenelle de l'environnement. La thèse de Bourg et Whiteside (2010), par exemple, défend l'idée que la prise en compte des enjeux environnementaux nécessite d'enrichir la démocratie représentative par des formes plus participatives. L'idée d'une nécessité de « *décider autrement* »³⁵ en matière d'environnement est largement partagée, autant dans les milieux universitaires qu'auprès des instances politiques ou au sein des entreprises et industries. Le débat public est en ce sens une procédure emblématique. Le législateur prévoit la tenue d'un débat dès qu'un projet a « *des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* »³⁶. En effet, un débat en amont de toute étude de tracé permet une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux tant qu'ils sont exempts des questions de riveraineté (Rui, 2004).

Pour conclure, ces différents registres de la participation, dans les faits, se mélangent les uns aux autres sans que l'ambiguïté ne soit jamais levée. Par exemple, cet impératif de modernisation et d'efficacité de l'action étatique (enjeu gestionnaire) et le souci de démocratisation des processus décisionnels (enjeu politique) s'entremêlent constamment, bien qu'à des degrés différents. De même, la volonté de légitimer la décision publique en matière d'aménagement du territoire (enjeu politique) et la nécessité d'une meilleure prise en compte de l'environnement (enjeu écologique) sont des dimensions perceptibles au sein d'une même procédure. La participation des habitants d'un quartier populaire (enjeu social) répond également à un enjeu gestionnaire visant à accroître l'efficacité de l'action étatique.

I.1.c. Démocratie participative et démocratie représentative : quelle(s) articulation(s) entre ces deux modes de gouvernement ?

De manière générale, depuis les années quatre-vingt, de nombreux projets en France sont touchés par une augmentation importante de la conflictualité. La contestation civique est double. D'une part, elle concerne le repérage de ce qui pose problème. Le système politique et financier ne peut pas toujours identifier de manière efficace ce qui pose problème dans la société. D'autre part, la contestation porte également sur la demande d'une meilleure

³⁵ Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, l'Harmattan, 2009.

³⁶ Extrait de l'article L. 2143-1 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002

implication de la société civile dans la résolution des problèmes. Par exemple, les enquêtes concernant le sang contaminé, l'amiante ou la « vache folle » ont démontré que les pouvoirs publics avaient fait des choix contraires à la sécurité sanitaire afin de préserver des intérêts économiques. En ce sens, le rapport au pouvoir de la société civile évolue et une dynamique civique se structure pour identifier les problèmes sociaux et faire pression sur le système étatique pour qu'il les traite. Les citoyens refusent de plus en plus la manière dont l'intérêt général est défini par les décideurs politiques. Face à la faillibilité de l'Etat à identifier les problèmes et à les résoudre, la société civile se mobilise.

Dans ce contexte, une première interprétation de l'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative voit le jour. La démocratie participative vise la démocratisation de la démocratie représentative. En ce sens, la participation est envisagée comme permettant de relever les nouveaux défis liés à la modernité, sans se substituer à la démocratie représentative, puisqu'elle est conçue comme un processus qui la complète (Blondiaux 2007). Surtout en France, « *l'institutionnalisation de la participation aboutirait à compléter ou à corriger la démocratie représentative en renforçant la communication entre représentants et représentés* »³⁷. Cependant, si « *la participation est jusqu'à présent vue comme une sorte de complément « vitaminé » de la démocratie représentative ou une compensation de ses insuffisances* »³⁸, elle peine alors à trouver sa place en dehors des « *marges de la représentation politique* »³⁹. Bien que les modes de gouvernement représentatifs montrent des limites dans la prise en charge des préoccupations civiques, la participation se limite souvent à cet espace lacunaire laissé par la démocratie représentative et « *le jeu des assemblées* »⁴⁰. Elle reste donc reléguée « *à un rang symboliquement inférieur à celui de la démocratie représentative* »⁴¹.

Une deuxième interprétation émerge dans le prolongement des travaux de J. Habermas selon laquelle la délibération ne caractérise pas uniquement l'activité des représentants politiques mais qu'elle s'ancre dans les discussions ordinaires des simples citoyens (Blondiaux, 2005). Selon cette perspective, « *l'élection ne représente qu'un moment particulier dans un débat ininterrompu* »⁴². La démocratie participative constitue également

³⁷ Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p. 34.

³⁸ Jean-Pierre Gaudin, *La démocratie impossible*, 2ème édition, Armand Colin, 2013, p. 120.

³⁹ Idem, p. 125.

⁴⁰ Idem

⁴¹ Idem

⁴² Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p. 35.

un complément de la démocratie participative car les élus conservent le monopole de la prise de décision politique. Toutefois, l'enjeu consiste à mettre en place des procédures participatives adaptées au déploiement « *d'une délibération ouverte, inclusive et de qualité* »⁴³. Certains auteurs mettent ainsi l'accent sur la « *dimension procédurale* » des échanges entre les différentes parties prenantes (Blatrix, 2000 ; Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Rui, 2004 ; Molénat, 2009). Ces travaux montrent que, malgré l'existence de limites inhérentes aux procédures participatives et à leurs mises en œuvre, l'ouverture des débats constitue une véritable avancée de la démocratie du point de vue des gouvernés. Le développement des dispositifs participatifs permettrait l'affirmation d'une opinion publique éclairée par la délibération (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005).

A ce sujet, J.-M Fourniau souligne que dans les conflits d'aménagement, « *les associations locales de défense luttent pour être reconnues comme ayant part à la construction de l'intérêt général* »⁴⁴. Ces conflits ont ainsi permis d'opérer un glissement « *en mettant en question la légitimité des décisions* »⁴⁵. Aussi en devenant des interlocuteurs avec lesquels il faut compter, les associations dénoncent, au nom d'un « *idéal d'approfondissement démocratique* », « *les recettes d'aide à la décision et le souci tactique d'une acceptabilité des choix publics* »⁴⁶. Autrement dit, l'ouverture à la discussion publique des projets permet à de nouveaux arguments d'émerger. Dans ce processus communicationnel, la vision de l'intérêt général tel que porté par les décideurs politiques, parce qu'ouverte à « *l'expression de la critique sociale* »⁴⁷, peut se heurter à une autre représentation du bien commun, pour reprendre l'expression de J. Habermas, défendue par la société civile.

Enfin, une dernière interprétation soulève l'enjeu de l'articulation entre des formes classiques du gouvernement représentatif avec des procédures de démocratie directe ou semi-directe. En effet, certaines « *formes politico-institutionnelles de participation sortent du champ représentatif* »⁴⁸ puisque d'une part, les élus n'ont plus le monopole de la décision et d'autre part, leurs choix sont clairement dépendants des gouvernés. C'est le cas notamment des budgets participatifs en Amérique du Sud ou du référendum. Des citoyens non élus ont pris directement avec le processus décisionnel. Selon M.H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer

⁴³ Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p.36.

⁴⁴ Fourniau J.M. (dir.), La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels, tome 1 du rapport, 2012, p. 129.

⁴⁵ Idem

⁴⁶ J.-P. Gaudin, *La démocratie impossible*, 2ème édition, Armand Colin, 2013, p. 120.

⁴⁷ Fourniau J.M. (dir.), La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels, tome 1 du rapport, 2012, p. 131.

⁴⁸ Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p. 37.

(2005), cette interprétation du rapport entre participation et représentation politique laisse à la démocratie participative une place à part entière dans le processus décisionnel. Selon cette conception, l'accent est mis sur les transformations des modes de régulation publique. La participation implique dans ce cadre une mutation profonde de la légitimité politique et des épreuves de justification qui lui sont liées.

I.2. La démocratie participative : vers de nouvelles configurations de la discussion publique ?

I.2.a. Le cadrage de la participation institutionnelle et ses effets sur la décision publique

Certains auteurs ont analysé la participation des citoyens au regard du processus décisionnel (Blanc, 2005 ; Revel et *al.*, 2007 ; Fourniau, 2009 et 2010), c'est-à-dire au regard de l'impact des procédures participatives sur les projets. Effectivement, bien que le lien qu'entretient chaque dispositif avec la décision soit extrêmement variable d'une procédure à l'autre, de nombreux auteurs ont soulevé l'existence d'un tel lien, qu'il soit direct ou indirect. Certaines procédures, telles que l'enquête publique, les conseils de quartier ou les Commissions locales de l'eau « *débouchent de façon directe, aussi visible que possible sur l'action* »⁴⁹. A la différence, le « *débat public à la française* »⁵⁰ est posé « *comme une fin en soi* »⁵¹ en raison de l'absence de lien affiché entre concertation et prise de décision. Néanmoins, certains auteurs ont tout de même relevé l'existence d'effets du débat public CNDP se déployant au-delà de la procédure et pouvant impacter la décision de manière indirecte. Par exemple, une procédure peut susciter l'émergence d'une « *communauté débattante* »⁵² qui se maintient après le débat afin de peser dans le processus jusqu'à la décision finale.

D'autres, s'appuyant pour beaucoup sur la théorie de la délibération dérivée de la philosophie habermassienne, mettent l'accent sur le cadrage des échanges, c'est-à-dire les modalités concrètes d'organisation de la participation des citoyens. De nombreux auteurs ont

⁴⁹ Mermet L., « Débattre, sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M. et *al.*, (dir.), 2007, p. 371.

⁵⁰ Revel M., et *al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Recherches, 2007, p. 12.

⁵¹ Mermet L., « Débattre, sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M. et *al.*, (dir.), 2007, p. 371.

⁵² Fourniau, J.-M., « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 136, 2007, p. 165.

mis en évidence l'influence de ce cadrage dans le déroulement et l'aboutissement des procédures de concertation (Blondiaux, 2007 ; Claeys-Mekdade, Leborgne et Ballan, 2009). Qu'il s'agisse de la « *substance du débat* », c'est-à-dire les éléments de contenu soumis à la participation, ou de la « *procédure* », c'est-à-dire la forme que prend la participation, un phénomène de pré-cadrage se met en place et dont les effets ne sont pas négligeables sur la décision (Barbier et Larrue, 2011). Ce pré-cadrage du débat est d'ailleurs négocié avec les parties prenantes les plus puissantes, notamment entre les maîtres d'ouvrage, les élus et les collectivités (Revel, 2007). Ainsi, tout contribue, par la mise en place d'un « *bricolage concertatif* » (Claeys-Mekdade, Leborgne et Ballan, 2009) à donner une place particulière à ceux qui participent, ensuite, au processus décisionnel.

Dans tous les cas, la mise en participation d'un projet contraint les pouvoirs publics à se justifier et à faire preuve de davantage de transparence. En effet, qu'il s'agisse des maîtres d'ouvrage ou bien des élus, le débat produit des effets dans la manière d'élaborer et de réaliser de nouveaux projets ou de nouvelles politiques publiques. A ce sujet, J.M. Dziedzicki (2007) analyse l'impact du débat public CNDP auprès d'un porteur de projet. L'auteur souligne l'existence d'effets liés directement à la tenue des débats. En permettant l'échange d'arguments, le débat fait émerger la controverse durant les réunions publiques. En favorisant l'identification des points durs, la procédure permet l'anticipation de la controverse en même temps qu'elle clarifie les positions des uns et des autres. En effet, le débat public incite le maître d'ouvrage à « *objectiver sa réflexion et à la partager avec d'autres acteurs* »⁵³. L'auteur relève également la présence d'effets d'ordre structurel : les maîtres d'ouvrage sont contraints de concevoir leurs projets différemment. Par exemple, le débat public « *contribue à renforcer l'expertise du maître d'ouvrage* »⁵⁴ afin de présenter aux différentes parties prenantes un dossier suffisamment étayé. Aussi, les maîtres d'ouvrage anticipent de plus en plus l'épreuve du débat en se dotant de professionnels capables de mener à bien les discussions.

Dans la même perspective, concernant les élus cette fois, C. Blatrix souligne que « *ce durcissement de l'injonction participative est systématiquement assorti de garanties* »⁵⁵. La participation est avant tout une aide à la décision et à la construction de « *l'acceptabilité sociale* » des projets (Lefebvre, 2007). L'institutionnalisation de la participation ne vient alors ni remettre en question, ni affaiblir la légitimité électorale des représentants politiques. Les appels à la participation peuvent même être considérés comme une « *concession*

⁵³ Dziedzicki J. M., « Quand le débat ne fait plus débat : point de vue d'un maître d'ouvrage », in Revel M. et al., 2007, p. 295.

⁵⁴ Idem, p. 293.

⁵⁵ Blatrix C., « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 2009/2 n° 74, p. 98.

procédurale » (Blatrix, 2007 ; Gourgues, 2013), les élus se repliant dans le pré carré de leur légitimité électorale (Gaudin, 2013).

« L'idéal d'approfondissement démocratique se trouve, dans la réalité, souvent relégué derrière des recettes d'aide à la décision et le souci tactique d'une acceptabilité des choix publics »⁵⁶.

Par ailleurs, l'institutionnalisation de la participation des citoyens, du point de vue des porteurs de projets et des représentants politiques, tend progressivement à réduire l'ancrage initial des discussions dans la critique sociale pour transformer le débat en un moment routinisé de procédures d'instruction des projets ou des politiques publiques (Fourniau, 2007). Autrement dit, la discussion publique en s'ancrant davantage dans le calendrier des procédures administratives plus qu'elle n'émane de la société civile risque de perdre en portée.

« Le recours au débat public plus systématique s'insère dans la temporalité de l'instruction des projets. Paradoxalement, le déclenchement du processus de participation du public échoit aux maîtres d'ouvrage alors que l'initiative du débat public revenait auparavant aux acteurs, principalement les associations de protection de l'environnement. Il existe donc un risque sérieux de voir le débat public devenir une procédure administrative parmi d'autres auxquelles ont à se soumettre les maîtres d'ouvrage, et non plus un moment de mobilisation des acteurs. »⁵⁷

Cette tendance est perceptible, par exemple, au niveau de certaines municipalités qui mettent en place des conseils de quartier alors qu'elles n'y sont pas contraintes par la loi. Dans le cadre de la CNDP, certains auteurs relèvent dorénavant l'existence d'un « *réflexe de saisine* » (Gauthier et Simard, 2007). De même, cette injonction à la participation conduit les décideurs à mettre en place, *a minima*, de réunions publiques dès qu'un projet vient impacter un territoire. L'objectif est d'anticiper l'émergence du conflit le plus tôt possible. Parce que le projet est discuté publiquement, peu importe les conditions de sa mise en discussion, il devient alors plus difficile, par la suite, de le remettre en question. La discussion publique, et donc la procédure participative l'encadrant, accordent une légitimité supplémentaire au projet (Gaudin, 2013).

I.2.b. Les effets des discussions publiques sur la mobilisation citoyenne

De nombreux auteurs s'accordent à reconnaître que l'ouverture de la participation produit des effets sur les citoyens.

⁵⁶ Gaudin J.-P., *La démocratie participative*. Paris, Armand Colin, 2013 (2^{ème} édition), p. 120.

⁵⁷ Fourniau J.-M., « L'institutionnalisation du débat public », mars 2007, p. 10.

*« Toute mise en discussion publique donne lieu en effet, quelles que soient les intentions de contrôle des organisateurs du débat, à un patient travail de maturation des arguments entendus par chacun des participants. Il est ici fait l'hypothèse que ce travail finit par donner naissance à des modes d'argumentation, des principes, des thèmes, des idées, qui, s'ils ne font pas l'objet d'un consensus, n'en sont pas moins récurrents d'un débat à l'autre ».*⁵⁸

Que la participation des citoyens s'étende d'un *minima*, une simple information mutuelle entre décideurs et citoyens, vers un *maxima*, l'autogestion (Bacqué et Sintomer, 2009), dans tous les cas, elle induit une dynamique réflexive auprès des parties prenantes (Revel, 2007).

L'expérience de la participation produit nécessairement des effets sur les collectifs qui s'investissent. Tout d'abord, l'institutionnalisation du débat offre la possibilité à de nouveaux individus de s'engager dans la discussion publique. En outre, par la mise en visibilité des positions des uns et des autres au cours des échanges, la participation permet à la fois un rapprochement entre ceux qui partagent une même opinion et l'identification de ses ennemis (Simard, 2003). Cette étape d'identification peut constituer alors un premier pas vers une mobilisation collective ou vers l'émergence d'un collectif d'associations préexistantes au débat. Comme le souligne R. Barbier et C. Larrue, pour le milieu associatif, il s'agit davantage d'un « *moyen d'asseoir sa reconnaissance et de consolider sa position* »⁵⁹. Les arguments de l'association deviennent alors davantage visibles dans l'espace public et peuvent ainsi contribuer à la remise en cause de l'expertise sur laquelle s'appuient les promoteurs pour défendre leur projet. D'ailleurs, toutes les formes d'expertise sont aujourd'hui mises à l'épreuve dans les dispositifs de participation (Blondiaux, 2008), concourant ainsi d'une part à augmenter la discutabilité des problèmes et d'autre part à alimenter les controverses sociales.

De nombreux auteurs insistent également sur l'existence d'un lien entre mobilisations sociales et dispositifs participatifs (Bacqué, 2005 ; Blondiaux, 2007 ; Fourniau, 2007 ; Neveu 2011).

*« Les nouveaux modes d'action publique et les nouveaux modes d'action collective peuvent s'appréhender à la fois comme les causes et les manifestations du phénomène participatif »*⁶⁰.

⁵⁸ Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau JM., Hériard-Dubreuil B., Lefebvre R., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Recherches, 2007, p. 34.

⁵⁹ Barbier R. Larrue C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », De Boeck Supérieur in Participations 2011, p. 86.

⁶⁰ C. Blatrix, « La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes », thèse en Science Politique, janvier 2000, p. 38.

D'une part, dans le cadre de projets d'aménagement du territoire, l'augmentation de la conflictualité, a contraint les autorités étatiques à généraliser le recours à des procédures de participation des citoyens comme mode d'anticipation ou de régulation des conflits (Blatrix, 2002 ; Fourniau, 2004 ; Simard, 2004 ; Blondiaux, 2005 ; Dziedzicki, 2007 ; Barbier, 2011). D'autre part, la discussion publique contribue à la fois à alimenter les controverses par les informations nouvelles qui peuvent émerger et à offrir une palette supplémentaire à l'action des mouvements sociaux.

« Les procédures de consultation et de débat public constituent, de par leur multiplication même, une tribune pour les opposants. Loin d'exclure le recours à des formes de participation non conventionnelles, elles peuvent permettre l'apprentissage de certaines techniques de lutte collective. »⁶¹

En ce sens, au travers des dispositifs participatifs, les mouvements sociaux contribuent à la définition des problèmes sur lesquels une action étatique est attendue (Neveu, 2011). Que les associations défendent leur propre expertise d'usage ou se dotent de moyens pour développer des contre-expertises techniques ou scientifiques, les procédures de participation rendent possibles la visibilisation de solutions alternatives ou font ressurgir des options oubliées en rouvrant les boîtes noires (Lolive, 1999 ; Blatrix, 2002 ; Carrel, 2006). Dans leur manière de s'organiser, les mouvements sociaux s'adaptent à cette nouvelle donne de l'action étatique.

« L'activité de contestation ne se limite pas à la participation à ces procédures du seul fait de leur existence et de leur disponibilité. Si elles constituent effectivement un cadre contraignant, soumis à des règles du jeu plus ou moins explicites, auxquelles les opposants vont être confrontés, ils n'en disposent pas moins de différentes ressources et tactiques pour surmonter ces difficultés. »⁶²

Par ailleurs, pour certains auteurs, en sollicitant les associations à participer à l'élaboration des choix publics, celles-ci se verraient détourner de leur vocation initiale de contestation et de critique sociale (Sintomer et Blondiaux, 2009). L'institutionnalisation de la participation des mouvements sociaux génère, en ce sens, un risque de cooptation des leaders associatifs dans des postes à responsabilité, « d'une dévitalisation des structures les plus contestataires et d'une perte d'autonomie de la société civile par rapport à l'Etat » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). L'institutionnalisation de la participation des associations peut porter atteinte à la présence du grand public en privilégiant les grandes organisations, notamment dans le cadre de la « gouvernance à cinq » (Blondiaux, 2008 ; Ballan, 2011). Les discussions s'organisent alors entre cinq parties prenantes : l'État, les collectivités locales, les acteurs économiques, les syndicats et les associations (ONG). Or, ces dernières ont tendance à se concentrer davantage

⁶¹ Blatrix C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix, Revue des sciences sociales du politique*, vol. 15, n°57, 2002, p. 100.

⁶² Idem, p.101.

sur la reconnaissance et la consolidation de leurs positions dans ces instances qu'à entretenir un lien avec des associations plus modestes ou le public (Ballan, 2011).

I.2.c. Faire participer : les effets de la participation sur les citoyens

En premier lieu, il convient de souligner ici une banalité : les dispositifs de participation nécessitent la présence de participants. Ce principe même renvoie à deux vives tensions. D'une part, la participation des citoyens ne va pas de soi. D'autre part, quelles que soient les formes d'institutionnalisation des procédures participatives, ces dernières portent en elles le risque de l'exclusion (Swinen 2005) car la concertation relève d'un processus sélectif (Claeys-Mekdade, Leborgne et Ballan, 2009).

Tout d'abord, il y a ceux qui ne participent pas : les absents de la participation représentent le « cens caché » dans la démocratie participative (Carrel 2007 et 2008). Certaines personnes, parce qu'elles s'expriment difficilement en public ou parlent en leur nom et pas au nom de l'intérêt général, ont alors tendance à s'auto-exclure. Ces personnes préfèrent laisser le soin à d'autres de participer, voire de représenter leurs intérêts. Puis il y a ceux qui participent aux réunions, cela constitue un premier niveau d'engagement. Ensuite, il y a ceux qui prennent la parole en public, c'est le second niveau. Ces derniers appartiennent souvent à « *une élite associative* » restreinte en nombre, qu'elle soit locale, régionale ou nationale (Claeys-Mekdade, Leborgne et Ballan, 2009). Ainsi, en réalité, les absents et les silencieux représentent la majorité du public car, en effet, la participation peut revêtir un coût d'entrée trop élevé pour les citoyens.

A ce constat, d'autres auteurs ont soulevé une tension tout aussi fondamentale à l'encontre de la démocratie participative. Le public ciblé de ces dispositifs est « monsieur » ou « madame tout-le-monde », c'est-à-dire l'Homme ou la Femme « sans qualité » (Larceneux, 2007), ceux qui ne sont pas organisés (Blondiaux, 2007), les gens ordinaires. L'idée même d'un « *enrôlement des gens ordinaires* » renvoie à une « *stratégie gouvernementale* » visant à solliciter des individus ancrés dans la vie quotidienne, plutôt que guidés par des idéologies politiques ou poursuivant des intérêts partisans (Clarke et Vannini, 2013). Or l'existence de ce « *citoyen ordinaire* » n'est qu'une fiction politique (Blondiaux, 2008). En réalité, les citoyens qui interviennent et s'expriment sont des individus intéressés, souvent informés et prêt à s'organiser.

Dans la même perspective, S. Rui souligne que la stratégie de communication des initiateurs de la participation passe souvent par une sollicitation systématique et officielle des

représentants politiques et institutionnels alors que l'incitation est plus diffuse pour le public entraînant « *le refoulement* »⁶³ de ce dernier. Les citoyens parce qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes, se doivent de désamorcer l'incongruité de leur participation publique. En ce sens, « *le refoulement du public est donc un effet à la fois des modalités organisationnelle et d'un mode de socialisation à l'activité politique fortement déterminé par les prédominances du système de représentation politique* »⁶⁴. De même, le « *refoulement* » du public peut aussi constituer un enjeu afin de tenir à distance les citoyens trop impliqués, comme les riverains d'un projet par exemple (Larceneux, 2007).

En ce sens, dans le cadre du débat public, ces phénomènes d'autocensure et d'exclusion peuvent se traduire par la constitution d'un public de représentants (Revel et al, 2007 ; Blatrix, 2009). Certaines catégories de population (les plus démunis, les jeunes, les étrangers, etc.) sont particulièrement difficiles à mobiliser et les gens ordinaires, difficiles à trouver. Toutefois et de manière paradoxale, il est attendu de ce public qu'il soit à la fois suffisamment ordinaire et suffisamment diversifié pour permettre à de nouveaux arguments et à de nouvelles perspectives d'émerger (Blatrix, 2009).

Quant aux conseils de quartier, les difficultés inhérentes à la constitution d'un public se trouvent renforcées par la proximité. Cette dernière rend la mobilisation et les interventions critiques plus couteuses.

*« Le public des conseils de quartier est généralement plus hétérogène que le public des grands débats, souvent constitués de façon plus homogène par des associations contestataires. Le risque est ainsi plus grand de se placer sous le coup d'une disqualification, renforcée par le sentiment d'isolement et l'absence de soutien. Il semble ainsi plus « facile » de s'opposer à un adversaire parisien, corps étranger au territoire, incarnant un pouvoir et une institution abstraite. A l'échelle locale, l'ouverture d'espaces publics ne suffit pas à masquer le fait que l'espace de la contestation est étroit. »*⁶⁵

Autrement dit, en plus de l'existence de phénomènes d'autocensure et d'exclusion, une forme de censure sociale peut s'instaurer contribuant à augmenter les coûts de la participation pour le citoyen. En ce sens, la participation aux dispositifs institutionnalisés est très largement corrélée aux attributs des participants, en termes de savoirs, savoir-être et savoir-faire. Certains auteurs reconnaissent d'ailleurs l'existence de « *compétences déployées par les participants à la discussion* »⁶⁶. Au-delà de la procédure, la capacité des individus à participer reste inégalement répartie. Tous les citoyens ne présentent pas les mêmes aptitudes « *à formuler des arguments rationnels susceptibles de convaincre l'autre et de s'inscrire dans un*

⁶³ Rui S., La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique, Paris, Armand Colin, 2004, p. 137.

⁶⁴ Idem, p. 137.

⁶⁵ Idem, p. 221.

⁶⁶ Blondiaux L., Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, La République des Idées, Seuil, 2008, p. 42.

processus de « compréhension intersubjective », préalable à une « entente rationnellement motivée », selon les termes utilisés par Habermas »⁶⁷.

Certains auteurs ont également relevé l'existence d'effets d'apprentissage et l'acquisition de nouvelles « *compétences civiques* »⁶⁸ en situation de participation par les citoyens. La participation permet d'appréhender les citoyens comme ayant des capacités à délibérer, avec d'autres, sur le bien commun. En ce sens, la « *compétence civique* » peut se définir comme l'ensemble des ressources cognitives, techniques, politiques, émotionnelles et pratiques dont disposent les citoyens pour intervenir dans l'*espace public intermédiaire*. Dans cette perspective, les citoyens sont capables de parler « *selon les formes requises* »⁶⁹, d'élaborer une argumentation permettant d'accroître la montée en « *généralité du débat* »⁷⁰ et donc de favoriser la visibilité des positions civiques dans l'*espace public intermédiaire*.

D'autres auteurs relèvent, quant à eux, l'existence d'un phénomène de « *politisation* »⁷¹ des citoyens. En ce sens, M. Carrel a observé que, suite à une expérience de participation, l'engagement des citoyens peut évoluer pour conduire à une implication politique plus directe. A l'inverse, la participation peut se traduire par une forme de politisation négative, critique ou cynique : certains participants décident de quitter les discussions (Talpin, 2010), celles-ci ne répondant pas à leurs attentes. Cependant, la participation favorise ceux qui, de manière générale, en maîtrisent le langage spécifique (Neveux, 2003 ; Blatrix 2010). Dès lors, on peut se demander si le développement de ces dispositifs ne contribue pas à creuser les inégalités de participation qu'il est censé résoudre. (Blatrix, 2000 et 2010).

Pour d'autres, la participation favorise l'organisation des individus « *pour structurer des contre-pouvoirs indépendants et influents* »⁷². Selon A. Fung et E. Wright, en l'absence d'un contre-pouvoir adéquat, entendu comme « *une série de mécanisme capables d'affaiblir, voire de neutraliser, le pouvoir et les prérogatives politiques des acteurs sociaux normalement dominants* »⁷³, les dispositifs participatifs ne peuvent pas s'affranchir du poids du système

⁶⁷ Blondiaux L., Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, La République des Idées, Seuil, 2008, p.42.

⁶⁸ Talpin J., « Ces moments qui façonnent les hommes » Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, p. 91.

⁶⁹ Idem, p.103.

⁷⁰ Talpin J., « Jouer les bons citoyens » Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs, *Politix*, 2006/3 n° 75, p. 31.

⁷¹ Carrel M., « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », article paru dans *Politix*, n°75, 2006.

⁷² Fung A. et Wright E., « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », in Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, 2005, p.50.

⁷³ Idem

étatique. Dans cette perspective, le concept de « *contre-démocratie* » tel qu'analysé par P. Rosenvallon (2006) renforce cette idée selon laquelle « *les pratiques de défiance des citoyens* »⁷⁴ à l'égard de leurs représentants politiques, élus au suffrage universel, sont structurellement nécessaire à la démocratie. En ce sens, la « *contre-démocratie* » recouvre une exigence démocratique à la fois de *surveillance* de la part des citoyens vis-à-vis de « *l'engagement des autorités en faveur du bien commun* »⁷⁵ et aussi de *sanction* en cas de manquement. La judiciarisation du politique en est le mécanisme le plus visible.

Enfin, dans tous les cas, sur le long terme, les effets de la participation contribuent à imprégner les citoyens d'une certaine culture de la participation.

*« A condition qu'ils [les participants] aient été suffisamment investis dans le processus, ils sont devenus plus compétents suite à leur expérience de participation, acquérant des savoirs et savoir-faire techniques, politiques et pratiques qu'ils ne possédaient pas auparavant. »*⁷⁶

I.3. Dynamique civique et concertation institutionnelle : vers une prise en compte élargie de la participation des citoyens

Tout d'abord, rappelons que, selon les théoriciens de la « démocratie participative », l'enjeu principal de la participation repose sur la formation d'une citoyenneté active et informée. Il s'agit de favoriser l'ouverture d'espaces publics de discussion permettant aux citoyens de s'exprimer. Quant aux théoriciens de la « démocratie délibérative », la légitimité d'une décision ne repose plus seulement sur la nature de l'autorité qui la prend mais aussi sur la manière dont elle est produite, sur la procédure permettant ce choix. Dans le prolongement de ces courants, l'adjonction de dispositifs participatifs s'envisage alors comme permettant l'ouverture d'« *espace public intermédiaire* »⁷⁷ favorisant une meilleure prise en compte des préoccupations civiques. Les finalités sont doubles. Il s'agit d'une part de rechercher l'implication des parties prenantes, en mettant l'accent sur l'implication et la politisation des participants et d'autre part de mieux fonder les choix politiques en mettant l'accent sur le processus d'argumentation rationnelle impliquant des points de vue contradictoires.

⁷⁴ Rosenvallon P., *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Editions du Seuil, 2006, p. 23.

⁷⁵ Idem

⁷⁶ Talpin J., « Ces moments qui façonnent les hommes » *Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique*, Revue française de science politique, 2010, p. 110.

⁷⁷ Suraud M.G., « "Espaces publics intermédiaires" et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009.

La question posée par la démocratie participative tient donc à la possibilité d'une articulation entre *l'espace public autonome* de la société civile, qui s'organise sous la forme de structures communicationnelles informelles et productrices d'une opinion publique, et *l'espace public intermédiaire*, tel qu'institutionnalisée par les pouvoirs publics comme complément de la démocratie représentative traditionnelle (Suraud, 2009). C'est donc précisément la nature de ce lien entre *espace public intermédiaire* et *espace public autonome* que nous soumettons à l'analyse dans ce travail de recherche.

A l'instar de R. Barbier et C. Larrue, nous défendons l'idée selon laquelle il est nécessaire, afin d'appréhender la portée d'un dispositif de concertation dans toute sa complexité, de prendre en compte la dynamique d'ensemble de l'objet mis en discussion publique.

« Une manière de penser à la fois les limites des protocoles participatifs et les moyens de les dépasser consiste à se rappeler avec force que ces situations de participation sont encadrées dans un système d'action qui les contraint en même temps qu'il est susceptible de leur fournir ressources et appuis. »⁷⁸

Autrement dit, penser l'articulation entre les formes de participations institutionnelles et non conventionnelles (Blatrix, 2002 ; Neveu, 2011), en prenant en compte l'environnement de ces dispositifs (Carrel, 2001) nous permet de saisir davantage la dynamique civique telle qu'elle se déploie. En effet, il serait réducteur d'envisager la participation des citoyens sous le seul prisme de la procédure.

« En proposant le couple un peu provocateur débat sauvage / débat d'élevage, il ne s'agit pas de minimiser l'importance des dispositifs, mais de souligner que l'on ne peut connaître leur sens et leur valeur que si l'on peut les replacer (par l'étude ou la pratique) dans la dynamique d'ensemble du débat public au sens large – débats sauvages et débats d'élevage confondus »⁷⁹.

Selon cette approche, le processus participatif déborde largement le cadre de la procédure et le moment des échanges que celle-ci permet de réguler. Son analyse permet ainsi d'intégrer ce qui se passe avant, à côté et après le moment de la concertation institutionnelle. C'est cette perspective que nous proposons ici afin de saisir la portée de la « *participation des citoyens* » dans sa globalité. Il s'agit dans un premier temps de replacer le dispositif participatif dans un contexte plus large, selon un enchaînement d'épreuves ou de confrontations qui le « *précèdent, le prolongent, le débordent ou le dépassent* »⁸⁰. En analysant le dispositif de concertation comme une forme d'action collective, parmi d'autres possibles, telles que la

⁷⁸ Barbier R. Larrue C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », 2011, p. 91.

⁷⁹ Mermet L., « Débattre, sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M. et al. (dir.), 2007, p. 369-380, p.375.

⁸⁰ F. Chateauraynaud, « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », Revue européenne des sciences sociales, 2007, p129-148, p.130.

controverse⁸¹, le recours collectif au droit ou la mise en réseau, il devient alors possible d'observer et d'analyser ses conséquences dans l'espace public au-delà des aspects procéduraux eux-mêmes.

Dans cette perspective, les travaux de M.G. Suraud, s'inspirant de la théorie délibérative de J. Habermas, consistent à penser l'articulation entre les formes d'organisation de la société civile, dans l'*espace public autonome* et les conditions de participation des citoyens au sein même des procédures de concertation institutionnelle. En effet, d'une part, les citoyens s'organisent dans « *l'espace public autonome pour identifier, interpréter et formuler leurs exigences vis-à-vis de l'autorité publique* »⁸², d'autre part, les citoyens se mobilisent pour que leurs avis soient pris en compte au sein de l'*espace public intermédiaire*. Sous cet angle, l'enjeu démocratique des dispositifs n'est donc pas seulement à évaluer au regard de la décision mais également au regard des formes d'organisation civique qu'ils engendrent dans l'*espace public autonome*. Afin d'évaluer la portée démocratique de la participation des citoyens, il s'agit de prendre ensemble les dynamiques civiques qui sont d'une part, favorisées par la concertation institutionnelle, dans l'*espace public intermédiaire*, et d'autre part, qui se développent dans l'*espace public autonome*. Pour cela, l'attention se portera vers le processus participatif plutôt que vers la décision en elle-même.

« La question est moins celle du résultat lui-même, que celle du processus l'ayant engendré et susceptible de mettre en lumière les spécificités des groupes sociaux effectivement investis, leurs motivations ou encore les formes d'actions engagées visant à faire pression sur le pouvoir »⁸³.

L'enjeu de cette approche est de saisir « *l'ancrage des groupes sociaux participatifs dans une dynamique civique plus large* »⁸⁴, dépassant ainsi les effets des échanges et des confrontations régulés par la procédure participative. En effet, avant de pouvoir peser sur les processus décisionnels, les citoyens sont amenés à émettre un avis, à produire une opinion commune et à lui donner un caractère public. C'est au travers de ce processus, à la fois au sein de l'*espace public intermédiaire* et au sein de l'*espace public autonome*, que peut alors se former l'opinion publique. Il s'agit de comprendre comment les différents points de vue civiques se forment et se structurent au travers du processus participatif. Dans ce sens, en prenant comme objet de recherche la « *participation des citoyens* », il s'agira d'identifier dans un premier temps ce qui amène les citoyens à participer et les formes de cette participation.

⁸¹ La controverse se définit comme une mobilisation collective en vue d'ouvrir un débat autour d'une question polémique, qui d'emblée ne fait pas consensus.

⁸² Suraud M.G., « Communication ou délibération : les échanges dans la société civile », 2007, p. 177.

⁸³ Suraud M.G., *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la concertation*, 2007, p. 29.

⁸⁴ Idem, p. 30.

Puis, nous nous attacherons à interroger les conditions de formation de l'opinion publique, c'est-à-dire, l'existence de liens entre la « *participation citoyenne* », au sein de l'*espace public autonome* et de l'*espace public intermédiaire*, et la formation de l'opinion publique. En effet, dans cette perspective, la formation de l'opinion publique peut s'appréhender selon un enchaînement d'épreuves ou de confrontations, qui vont nécessairement contribuer à la façonner, la faire évoluer et se structurer.

Conclusion

En résumé, l'objet de cette recherche consiste à saisir la manière dont se forme la dynamique civique entre la participation aux concertations institutionnelles et l'engagement dans les discussions au sein de l'*espace public autonome*. Avant de poser le cadre théorique de ce travail de recherche, il convient de préciser la signification de quelques termes employés. Cette conclusion, en réalité est une ouverture vers le chapitre suivant.

Tout d'abord, nous utiliserons le terme « *citoyen* » au sens large pour exprimer le rapport à la « *cité* ». Le citoyen peut être autant un habitant, un riverain, un consommateur, un usager, etc. Cet intérêt pour les affaires de la cité renvoie, ensuite, au concept de « *préoccupation civique* » que nous proposons ici. *Préoccupation* signifie « *souci, inquiétude qui occupe l'esprit* » et renvoie au verbe « *se préoccuper* » : « *s'occuper de quelque chose en y attachant un vif intérêt mêlé d'inquiétude* », synonyme « *s'inquiéter* ». S'inquiéter signifie « *prendre soin, s'enquérir de* ». Pour finir, « *s'enquérir* » signifie « *chercher à savoir en examinant, en interrogeant* » et ce verbe est synonyme de « *s'informer, se renseigner, rechercher* ». En ce qui concerne la définition du mot civique, cette notion est relative aux citoyens, à ses droits, ses devoirs, son rôle et son engagement dans la vie publique. « *Civique* » signifie « *qui prouve le civisme, la qualité de bon citoyen* ». Le mot « *civisme* », quant à lui désigne « *la priorité donnée par le citoyen aux intérêts de la nation sur ses intérêts particuliers* ».

Dans ce sens, la notion de « *préoccupation civique* » renvoie à une attitude dynamique de la part du citoyen qui, dans une situation donnée, *cherche à savoir en examinant, en interrogeant* une problématique particulière tout en donnant la priorité *aux intérêts de la nation sur ses intérêts particuliers*. Un individu peut s'engager dans un processus délibératif motivé par une préoccupation personnelle, qui renvoie à ses intérêts particuliers. Toutefois, si au fil des discussions, ces préoccupations parviennent à faire sens pour les autres participants, et qu'au travers l'échange d'arguments, une solidarité entre les parties prenantes s'instaurent,

alors ces préoccupations montent en généralité, en se détachant de sa problématique particulière. Il est donc possible de parler de « *préoccupation civique* ». Concrètement, le concept de « *préoccupation civique* » peut alors se définir comme *étant la construction sociale d'un problème collectif par les discussions argumentées des citoyens au sein de la société civile*.

Cette construction sociale s'élabore au cours d'un processus qui débute lorsque des citoyens estiment qu'ils doivent se soucier d'un problème en particulier, soit parce qu'ils sont directement concernés soit parce qu'il suscite chez eux de l'inquiétude. Une fois identifié, même partiellement, il va s'agir de s'enquérir de ce problème, c'est-à-dire de commencer par s'informer, rechercher, se renseigner en vue de qualifier collectivement ce problème. Ainsi, *l'émergence d'une préoccupation au sein de l'espace public autonome est un pré-requis à l'émergence du processus de formation de l'opinion publique*.

Cette préoccupation va ensuite être discutée par les citoyens, elle va nécessairement évoluer, être affinée, requalifiée par les échanges argumentés des parties prenantes de la discussion. Dès lors où une préoccupation passée au crible de la délibération atteint un degré de généralité suffisant, alors elle devient une « *préoccupation civique* » partagée par un groupe de citoyens, une communauté de discussion. Interroger notre objet de ce point de vue fait ainsi apparaître de nouvelles questions. Comment ces « *préoccupations civiques* » émergent-elles au sein de l'*espace public autonome* ? De quelle manière façonnent-elles l'opinion publique ? Quel lien entretiennent-elles avec les dispositifs participatifs institutionnalisés ? De nouvelles préoccupations inédites voient-elles le jour au sein de ces dispositifs ? Conduisent-elles davantage vers du consensus ou vers du compromis ? Comment l'un ou l'autre s'établissent-ils entre les parties prenantes ? Plus largement, quels sont les effets de la participation sur le processus de formation de l'opinion publique et sur la dynamique civique ? Et en retour, quels sont les effets de l'opinion publique sur les projets mis en discussion ? Comment s'articule dans la durée, à l'échelle d'un projet les différents espaces de mise en discussion d'un projet ? Quelles sont les spécificités de ces différents espaces ? Quels en sont les enjeux ?

Aussi, nous formulons l'hypothèse de **l'existence d'une articulation entre la dynamique civique qui se déploie au sein de l'espace public autonome et l'espace public intermédiaire ouvert par un dispositif participatif**. Cette hypothèse repose sur l'idée que **la démocratie participative**, en tant que construit social, **renvoie à des dispositifs de concertation qui**

produisent des effets sur la manière dont les citoyens vont se mobiliser. Et en retour, **la dynamique civique au sein de l'espace public autonome pèse sur la participation des citoyens dans le processus participatif.** En ce sens, la mobilisation des citoyens vise à favoriser l'intégration des points de vue civique au sein du processus. Ainsi, afin de saisir la portée des procédures de démocratie participative, il convient d'observer et d'analyser, ensemble, les effets du dispositif sur les citoyens et le poids de ces derniers sur le processus de participation.

II. L'approche communicationnelle au fondement de la dynamique civique

Qu'il s'agisse de la construction d'une nouvelle ligne de chemin de fer ou de l'aménagement d'un quartier, il n'est pas possible d'observer et d'analyser seulement le moment des échanges durant les réunions publiques pour saisir comment l'implication des citoyens a façonné les projets. Dans ce sens, la manière dont un dispositif participatif se met en place, de façon spécifique sur chaque territoire ainsi que la dynamique civique qu'il va ou non susciter, produisent, par hypothèse, des effets sur le processus participatif dans son ensemble. L'enjeu consiste à penser l'articulation entre les différentes formes de participations institutionnelles et la dynamique civique, en prenant en compte l'environnement⁸⁵ de ces dispositifs afin d'envisager la participation des citoyens dans son ensemble, sans la réduire aux seuls aspects procéduraux. Selon cette approche, le processus participatif déborde largement le cadre de la procédure et le moment des échanges que celle-ci permet de réguler.

D'un point de vue théorique, l'approche communicationnelle permet de penser cette articulation. Nous allons donc commencer par rentrer, plus en détail dans le modèle de la théorie délibérative tel que proposé par J. Habermas. En effet, notre approche s'inscrit dans la lignée théorique des travaux proposés par M.-G. Suraud qui propose de problématiser l'*agir de la société civile*. En ce sens, il s'agit d'aborder la question de « *l'évolution des pratiques démocratiques en se centrant sur l'analyse du rapport entre les modes de participation civique aux dispositifs de concertation et la structuration de l'espace public autonome de la*

⁸⁵ Carrel M., « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », dans Ion et al. (dir.), *Les intermittences de la Démocratie. Formes d'action et visibilité dans la ville*, 2009.

société civile »⁸⁶. Autrement dit, cette approche nous permet d'interroger l'articulation entre les conditions de participation des citoyens dans les dispositifs institutionnels de concertation et les formes d'organisation au sein de l'« *espace public autonome* ».

II.1. L'espace public : entre institutionnalisation et autonomie

II.1.a. Une double conceptualisation : système et monde vécu

Tout d'abord, J. Habermas opère une distinction entre *système* et *monde vécu*. D'une part, le *système* est composé à la fois par l'Etat et par le marché. Les décideurs politiques et financiers font partie d'un système fortement régulé dont le fonctionnement est dominé par le pouvoir et l'argent. Ce système a vocation à organiser tant les échanges et les besoins économiques que les différentes dimensions de vie politique *via* l'administration et la bureaucratie. En ce sens, dans une société de plus en plus complexe, ces systèmes d'organisation contribuent à décharger les individus des tâches dont ils ne pourraient s'acquitter sans l'imposition d'un cadre institutionnel, lui-même régi par des règles, des modèles de fonctionnement et de comportement (Dupeyrix, 2009).

Quant au *monde vécu*, il s'agit pour J. Habermas, d'une matrice à la fois cognitive et normative qui fonctionne comme une trame de fond sur laquelle les individus vont développer des représentations, inscrire leurs actions, partager leurs attentes et leurs habitudes. Les interactions sont alors médiatisées par le langage.

II.1.b. Espace public systémique et espace public autonome : un enjeu démocratique

J. Habermas distingue « *d'un côté, les délibérations qui sont menées pour parvenir à une décision et qui sont régulées par des procédures démocratiques, et, de l'autre, les processus informels de formation de l'opinion qui se déroulent dans l'espace public* »⁸⁷.

D'une part, la démocratie concerne la sphère politique et les délibérations qui se tiennent au sein, de ce que nous qualifions, d'*espace public systémique*. Cet espace de délibération politique est « *socialement circonscrit et limité dans le temps* »⁸⁸ et poursuit l'objectif d'élaborer des « *compromis équitables* » afin « *de traiter les problèmes et de trancher entre*

⁸⁶ Surraud M.G., « L'espace public », *Communication*, Vol. 24/2, 2006, p. 9.

⁸⁷ Habermas J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris. Editions Gallimard, 1997, p. 332.

⁸⁸ Idem

différentes solutions, éventuellement concurrentes »⁸⁹ en vue de prendre une décision. L'auteur explique que cet *espace public systémique* est structuré pour « *former un contexte de justification* »⁹⁰ des solutions retenues. En ce sens, il ne peut pas constituer un lieu de découverte ou d'identification de nouveaux problèmes.

D'autre part, face au risque de « *colonisation du monde vécu* »⁹¹ par les logiques systémiques, le philosophe met en avant l'existence d'un principe de *publicité* dont la fonction favoriserait l'ouverture d'un espace public de discussion critique et rationnelle du système par la société elle-même (Habermas, 1962). Cet *espace public* revêt donc un rôle politique et son organisation renforce sa capacité à influencer la sphère du pouvoir. C'est au sein de cet espace public que les questions d'intérêt public qui touchent aux besoins de la société sont problématisées et peuvent ainsi être mises « *sur l'agenda* »⁹² politique.

*« L'espace public doit renforcer la pression qu'exercent les problèmes eux-mêmes, doit percevoir et identifier, et formuler les problèmes de façon convaincante et influente, les appuyer par des contributions et les dramatiser de façon à ce qu'ils soient traités par les organismes parlementaires. »*⁹³

Cette perspective sous-tend donc l'existence d'une sphère civique capable de s'organiser et de s'accorder pour pouvoir peser sur la sphère du pouvoir politique.

*« [Le] cœur institutionnel [de la société civile] est désormais formé par ces groupements et ces associations non étatiques et non économiques à base bénévole qui rattachent les structures communicationnelles de l'espace public à la composante « société » du monde vécu. [...] Le cœur de la société civile est donc constitué par un tissu associatif qui institutionnalise dans le cadre d'espaces publics organisés les discussions qui se proposent de résoudre les problèmes surgis concernant les sujets d'intérêt général. »*⁹⁴

Ces *espaces publics organisés* se constituent de manière autonome vis-à-vis du système politique et, comme le souligne M.G. Suraud, il est nécessaire d'en établir une distinction conceptuelle.

*« Les débats civiques ne peuvent pas être assimilés aux espaces organisés de la sphère politique puisqu'il s'agit avant tout, dans leur cas, d'une participation à la formation de l'opinion, et non d'une implication directe dans les décisions prises par le pouvoir d'Etat »*⁹⁵.

⁸⁹ Habermas J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris. Editions Gallimard, 1997, p. 332.

⁹⁰ Idem

⁹¹ Habermas J., *Théorie de l'agir communicationnel. Tome 2*. Fayard. L'espace du politique, 1987, p. 404.

⁹² Garraud P., 1990, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, p. 17-41.

⁹³ Habermas J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris. Editions Gallimard, 1997, p. 386.

⁹⁴ Idem, p. 394.

⁹⁵ Suraud M.G., « Communication ou délibération : les échanges dans la société civile », 2007, p. 180.

Aussi, nous pouvons définir d'une part l'existence d'un *espace public systémique*, intégré à la sphère étatico-administrative, et d'autre part, l'existence d'« *espaces publics autonomes de la société civile, non contrôlés par le système politique* »⁹⁶ :

« *L'espace public autonome, déchargé de cette tâche [prendre une décision], doit être ainsi plus efficace pour identifier les problèmes de la société dans son ensemble et les faire valoir au niveau de la sphère politique en suscitant l'expression d'opinions influentes* »⁹⁷.

C'est au sein de l'*espace public autonome* que les préoccupations civiques peuvent émerger librement, être discutées, critiquées, justifiées, sans qu'aucune autorité étatique ne vienne définir de façon contraignante la gamme des arguments autorisés.

II.1.c. L'*espace public intermédiaire* : entre système et société civile

Dans un contexte de « *foisonnement* »⁹⁸ des expériences participatives, de nombreux problèmes sociaux ou projets sont, avant décision, soumis à la discussion publique à travers, notamment, l'institutionnalisation de divers dispositifs de participation des citoyens. Ces instances constituent un lieu de confrontation entre la sphère du pouvoir et l'*espace public autonome*. En effet, les dispositifs de participation confèrent un cadre au débat public en intégrant, notamment, la nécessité d'une décision politique capable de trancher entre les différentes positions parfois contradictoires (Manin, 1985 ; Suraud, 2006 ; 2007). Néanmoins, en raison de l'absence de lien contraignant entre ces dispositifs et la décision politique, ces espaces ne peuvent pas se définir comme faisant partie de l'*espace public systémique* inhérents à la sphère étatico-administrative.

De plus, au regard de la teneur des échanges, ces espaces de concertation se rapprochent de l'*espace public autonome* car ils ne sont pas contrôlés par le système. Ces espaces de concertation institutionnalisée représentent également des lieux où peuvent se former une opinion publique et s'y développer une volonté politique. Cependant, ils ne sont pas totalement autonomes vis-à-vis de la sphère politique dans la mesure où pèsent des contraintes procédurales et qu'ils sont déclenchés de manière artificielle.

Ainsi, d'un point de vue conceptuel, ces espaces de concertation institutionnalisée peuvent être considérés comme des « *espaces publics intermédiaires* »⁹⁹, à l'interface entre *espace public systémique* et *espace public autonome*. Selon cette perspective, il est alors possible

⁹⁶ Suraud M.G., « “Espaces publics intermédiaires” et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L. et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 218.

⁹⁷ Suraud M.G., « Communication ou délibération : les échanges dans la société civile », 2007, p. 180.

⁹⁸ Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005.

⁹⁹ Suraud M.G., « “Espaces publics intermédiaires” et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L. et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009.

d'opérer une distinction entre les discussions qui se tiennent au sein d'un *espace public intermédiaire* d'une part, relevant des procédures de concertation institutionnalisée mise en place par les pouvoirs publics pour répondre à la montée en puissance d'un véritable *impératif délibératif* (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; 2009 ; Blondiaux 2008) ; et, d'autre part, celles qui se tiennent au sein d'un *espace public autonome* (Suraud 2006 ; 2009), constitué par les formes organisées de la société civile (associations, collectifs et syndicats).

II.2. Du modèle procédural vers une conceptualisation théorique de l'entente et de l'agir communicationnel

II.2.a. La légitimité politique au cœur des décisions

Dans la théorie délibérative proposée par J. Habermas, la question de la légitimité politique des décisions publiques occupe une place centrale. Le philosophe développe le « *modèle procédural* » (Habermas, 1997) afin de déplacer la charge de légitimation démocratique des citoyens vers les procédures de délibération et de décision. Selon cette approche, la source de la légitimité n'est donc pas la volonté prédéterminée des individus mais le processus de formation de cette volonté. De plus, les décisions politiques acquièrent leur légitimité au regard de la manière dont elles ont été débattues. Comme le souligne B. Manin, « *la décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous ; c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non les volontés déjà formées* »¹⁰⁰. Autrement dit, la légitimité d'une décision n'est pas liée au statut de la personne qui la prend mais elle est le résultat d'un processus de délibération ouvert à tous. C'est la mise en débat et en confrontation des systèmes de valeurs des individus qui, à travers une procédure définie préalablement et acceptée par les participants, va aboutir à un accord entre les différentes parties prenantes. Cette définition très procédurale de la légitimité politique place la démarche délibérative au cœur du processus décisionnel dans la mesure où le moment décisif ne se situe pas dans la décision elle-même mais dans le processus de formation de la volonté politique. L'enjeu selon B. Manin est donc véritablement la prise en compte de la pluralité des points de vue. La décision n'est pas conforme à l'ensemble des points de vue exprimés mais résulte de leur confrontation. Dans cette perspective, l'enjeu se focalise davantage sur les conditions permettant cette confrontation de points de vue argumentés :

¹⁰⁰ Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération », 1985, p. 79.

« Il s'agit de permettre la confrontation entre individus qui, à travers un échange d'informations, des discussions, une mise en cause de chaque point de vue, élaborent collectivement des jugements et des opinions »¹⁰¹.

Néanmoins, dans la pratique, il est nécessaire, afin de prendre une décision, de pouvoir clore les débats. Effectivement, les discussions entre parties prenantes ne permettent pas toujours l'obtention d'un consensus, il est important, à un moment donné de pouvoir trancher. Ainsi, en situation de désaccord ou par manque de temps, c'est la validité des règles régissant les échanges qui va valider et légitimer la décision : c'est à la procédure, elle-même, qu'il incombera cette tâche en proposant, d'une manière légitime aux yeux des participants, la possibilité d'exprimer un choix. Pour l'auteur, le vote à la majorité permet de remplir cette fonction. En effet, il souligne dans ses travaux que *« l'unanimité seule est le principe de la légitimité »*¹⁰². Or en pratique, ce principe ne tient pas. C'est la raison pour laquelle, dans les modes de gouvernement démocratiques, par souci d'efficacité, le principe majoritaire doit se substituer à ce principe d'unanimité. A ce titre, il n'y a pas de lien entre principe majoritaire et principe de légitimité, c'est *« une convention commode »* mais absolument nécessaire au fonctionnement de la sphère politique :

« La transfiguration de la volonté majoritaire en volonté unanime est simplement posée comme une nécessité pratique dont l'unique justification est qu'il faut bien trouver un principe réaliste de décision »¹⁰³.

II.2.b. Distinction entre entente et compromis

Selon la conception théorique de J. Habermas, la question de l'accord nécessite de distinguer l'entente du compromis. Chez le philosophe, le *compromis* est une transaction qui s'obtient par influences réciproques des individus engagés dans une négociation. Chacune des parties sera orientée vers son propre succès et pour y parvenir, aura recours à des moyens de pression ou des promesses. Ce mode de régulation suppose l'égalité des forces en présence et est donc dominant dans le cadre des échanges systémiques.

Dans le modèle procédurale développé par J. Habermas, les échanges entre les parties prenantes, dans l'*espace public autonome*, sont communicationnels. Les relations entre le système et la société civile, et par extension au sein de cette dernière, ne peuvent donc pas relever du compromis. Effectivement, la société civile ne peut en aucun cas formuler des menaces ou des promesses dans le but de contraindre le système à agir. Dans l'*espace public autonome*, la force d'un argument résulte de sa capacité à s'imposer de manière rationnelle à

¹⁰¹ Boy D., « Les nouveaux modes de délibération », dans Perrineau P., Le désenchantement démocratique, éditions de l'Aube, 2003, p. 295.

¹⁰² Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération », 1985, p. 74.

¹⁰³ Idem, p. 75.

l'issue de la discussion et non à l'aide de promesses ou de moyens de pression mobilisés par les protagonistes pour convaincre. Selon cette perspective, la forme d'accord privilégiée est l'*entente* :

« Les sujets qui agissent de façon communicationnelle s'entendent nécessairement à l'horizon d'un monde vécu qui s'édifie à partir d'un arrière-fond de convictions plus ou moins diffuse »¹⁰⁴.

L'*entente* nécessite donc l'intercompréhension subjective des différentes parties prenantes de la discussion. Les individus pour se comprendre se basent sur un ensemble d'expériences partagées formant un univers de références supposé en commun. L'*entente* est obtenue en raison de la validité des arguments échangés et de leur rationalité. Selon J. Habermas, la rationalité entretient un lien fort avec la façon dont les sujets capables de parler et d'agir, appliquent les savoirs qu'ils possèdent.

« Le processus de délibération et la confrontation des arguments permettent [aux individus] de préciser leur information et de découvrir plus avant leurs propres préférences en modifiant au besoin leurs objectifs initiaux ».¹⁰⁵

En outre, ces savoirs, issus de l'expérience, sont toujours faillibles et à parfaire. Concrètement, ce processus n'est jamais figé. A tout moment, il peut trouver à s'enrichir grâce à de nouvelles expériences vécues, aux enseignements issus d'échecs passés ou à l'émergence de nouveaux arguments. Dans ce sens, la « *rationalité communicationnelle* »¹⁰⁶ des discussions est toujours un processus qui renvoie à la pratique du discours argumentatif. C'est par l'échange d'arguments que les participants vont pouvoir créer les conditions de leur entente intersubjective et ainsi tendre vers le consensus.

« C'est dans le discours argumentatif que des participants différents surmontent la subjectivité initiale de leurs conceptions, et s'assurent à la fois de l'unité du monde objectif et de l'intersubjectivité de leur contexte de vie grâce à la communauté de convictions rationnellement motivées »¹⁰⁷.

Quant à B. Manin, l'auteur souligne que « *la pluralité des points de vue et des arguments est une condition essentielle* »¹⁰⁸ de la rationalité du processus de formation de la volonté collective. En ce sens, le conflit ne doit pas être empêché car, au contraire, c'est le pluralisme des points de vue échangés au cours de l'échange qui permet la délibération.

¹⁰⁴ Habermas J., Droit et démocratie. Entre faits et normes, Paris. Editions Gallimard, 1997, p. 86.

¹⁰⁵ Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération », 1985, p. 79.

¹⁰⁶ Habermas J., Théorie de l'agir communicationnel. Tome 1, 2007, p. 26.

¹⁰⁷ Idem, p.27.

¹⁰⁸ Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération », 1985, p. 81.

II.2.c. Du processus d'entente à l'action : conceptualisation de l'agir communicationnel

L'« agir communicationnel »¹⁰⁹ concerne l'interaction, d'au moins deux sujets capables de parler et d'agir, basée sur la recherche d'entente concernant une situation d'action, afin de coordonner de manière consensuelle leurs actions. Dans ce contexte, le sujet est considéré comme rationnel, en tant que partie prenante d'une communauté de communication seulement s'il parvient à orienter son action selon les prétentions à la validité reconnues comme valable par l'ensemble des protagonistes. L'argumentation constitue donc le type de discours permettant aux parties prenantes de thématiser les prétentions à la validité faisant l'objet d'un consensus, comme celles faisant l'objet de désaccord. Dans chaque cas, c'est par l'usage d'arguments que les participants d'une discussion vont admettre ou critiquer une prétention à la validité. Celle-ci est alors susceptible d'amélioration sous l'effet d'un meilleur argument.

*« Tout acte d'intercompréhension peut être conçu comme faisant partie d'un procès coopératif d'interprétation visant la définition intersubjective de situations. Ainsi les concepts des trois mondes servent de système de coordonnées supposé en commun, dans lequel les contextes situationnels peuvent être ordonnés de telle sorte qu'un accord soit obtenu sur ce que les participants peuvent traiter tantôt comme état de fait, tantôt comme norme valide, ou tantôt comme expérience vécue subjective. »*¹¹⁰

Ce système de coordonnées fonctionne comme une « réserve culturelle de savoir d'où les participants de l'interaction tirent leurs interprétations ».¹¹¹ Il n'est jamais questionné par les parties prenantes et seuls sont mis à l'épreuve du discours argumentatif les savoirs que les participants mobilisent et thématisent dans chaque interprétation. De plus, les participants de la communication, en définissant une situation et en l'interprétant, incorporent la situation actuelle à leur monde vécu. Autrement dit, dans une situation donnée, en s'orientant selon des prétentions à la validité, les sujets actualisent leurs rapports au monde. Enfin, dans ces processus coopératifs d'entente, aucun participant ne peut détenir le monopole de l'interprétation vis-à-vis des autres sujets.

¹⁰⁹ Habermas J., *Théorie de l'agir communicationnel*. Tome 1, 2007.

¹¹⁰ Idem, p. 85.

¹¹¹ Idem, p. 86.

II.3. Du processus de formation de l'opinion publique au déploiement de l'agir civique

II.3.a. Le processus de formation de l'opinion publique

Tout d'abord, J. Habermas définit l'opinion publique comme l'opinion qui se forme par l'usage public de la raison. D'un point de vue théorique, pour que l'opinion publique se forme, elle présume de l'existence d'un espace qui permette qu'une telle discussion, orientée vers le bien public ait lieu : l'*espace public*. Dans ce sens, la théorie habermassienne est fondée sur le rapport entre d'une part, les délibérations menées au sein de l'*espace public systémique* pour parvenir à une décision et d'autre part, « *les processus informels de formation de l'opinion* »¹¹² dans l'*espace public autonome*. Le philosophe établit clairement l'existence d'un lien entre le processus institutionnel de délibération propre à certains espaces, constitutifs du système et qui sont tendus vers la prise de décision, et les discussions se tenant dans l'*espace public autonome* et qui participent à la formation de l'opinion.

En ce sens, la *rationalité communicationnelle* des discussions est au fondement même de la légitimité du processus de formation de l'opinion publique. C'est en passant le filtre du processus délibératif qu'une opinion acquiert un surcroît de rationalité et une validité démocratique. Ces discussions, au travers du processus de délibération, vont ainsi donner la possibilité aux individus de dépasser leurs volontés particulières.

L'*espace public autonome* joue donc un rôle déterminant dans le processus démocratique. Il permet la mise en thème public de certaines préoccupations civiques et favorise leur transposition au sein du système. A ce sujet, J. Habermas insiste sur la porosité nécessaire entre sphère politique et *espace public autonome*.

« *L'espace public se décrit le mieux comme un réseau permettant de communiquer des contenus et des prises de position, et donc des opinions ; les flux de la communication y sont filtrés et synthétisés de façon à se condenser en opinions publiques regroupées en fonction d'un thème spécifique. [L'espace public] s'étend à des questions d'ordre politique, c'est au système politique qu'il abandonne le traitement spécialisé de ces questions.* »¹¹³

Il semble que la distinction conceptuelle que nous avons établie entre *espace public intermédiaire* et *espace public autonome* soit également opérante concernant la formation d'une opinion publique. A l'image de l'*espace public autonome*, les espaces de concertations institutionnalisées représentent également des lieux permettant de *communiquer des contenus et des prises de position* et donc propices à la formation d'une opinion publique. La procédure

¹¹² Habermas J., Théorie de l'agir communicationnel. Tome 1, 2007, p. 332.

¹¹³ Habermas J., Droit et démocratie. Entre faits et normes, Paris. Editions Gallimard, 1997, p. 387.

visé alors à garantir les conditions de l'échange d'arguments et favorise leur confrontation dans la perspective d'une *entente* entre les différents protagonistes.

Dans cette perspective, la portée démocratique de la concertation réside dans le fait qu'il s'agit d'une tentative institutionnalisée d'organiser le débat. Néanmoins, cette ouverture n'est pas sans conséquences sur la formation de l'opinion publique et la volonté politique des parties prenantes. En effet, parce que cet *espace public intermédiaire* reste marqué par la confrontation entre sphère du pouvoir et société civile, les conditions de la formation de l'opinion vont rester empreintes de cette confrontation.

« Dans le régime démocratique moderne institué par nos constitutions, la production du droit légitime n'est pas le monopole des organes de l'Etat mais plutôt le produit du jeu combiné des espaces publics institutionnels et des « espaces publics autonomes », ou si l'on préfère de la société civile »¹¹⁴.

Ainsi, faire la distinction entre les différents espaces au sein desquels les questions d'intérêt public sont débattues est une clé pour saisir la richesse du processus de formation de l'opinion publique dans sa globalité. En effet, lorsque les préoccupations civiques sont problématisées au sein de l'*espace public autonome*, la société civile va ensuite se mobiliser soit en faisant directement pression auprès des *espaces publics systémiques* soit en se saisissant de l'opportunité que représente la participation au sein des *espaces publics intermédiaires*. L'enjeu de cette mobilisation est de rendre visible les conflits et préoccupations qui animent la société civile, afin, *in fine*, d'y recevoir un traitement légal. Cet enjeu soulève donc la question des formes d'organisation, de fonctionnement et d'échange entre notamment l'*espace public autonome*, propre à la société civile et l'*espace public intermédiaire*, tel qu'institutionnalisé par la sphère du pouvoir politique.

II.3.b. L'« agir civique » : vers un élargissement de l'approche communicationnelle

Poursuivons notre développement autour de cette distinction conceptuelle que nous avons établie entre l'*espace public systémique*, intégré à la sphère du pouvoir, l'*espace public intermédiaire*, relevant des procédures institutionnalisées de concertation et l'*espace public autonome* de la société civile.

Tout d'abord, J. Habermas fait la distinction entre les discussions se tenant dans les *espaces publics systémiques* et *intermédiaires* et celles se tenant dans l'*espace public autonome* au regard de l'autonomie de ces différents espaces de communication. Pour l'auteur, l'autonomie suppose l'existence d'une *liberté communicationnelle* pour l'ensemble

¹¹⁴ Frydman B., « Habermas et la société civile », dans *La société civile et ses droits*, 2004, p. 140.

des participants (Habermas, 2003). En ce sens, la vitalité du système démocratique réside dans la capacité de l'*espace public autonome* à être dynamique et à peser sur la sphère politico-étatique et donc par extension sur l'*espace public intermédiaire*. Cependant, en retour ce dernier participe également à la formation de l'opinion publique parce qu'il constitue un espace supplémentaire de discussion, de confrontation des points de vue, dans lequel s'échange de l'information.

De plus, comme nous l'avons démontré, dans l'*espace public autonome*, l'émergence d'une opinion collective n'est contrainte ni par le temps, ni par la procédure. Les citoyens peuvent alors, à loisir, explorer le champ des problématiques sociales et/ou de leurs solutions éventuelles. A la différence d'une procédure institutionnalisée de participation, le cadre même du dispositif impose un sujet et une fin aux débats. Cette contrainte procédurale a des effets sur le déroulement des débats et, par hypothèse sur la structuration même de l'*espace public autonome*. Effectivement cette contrainte peut inciter les parties prenantes issues de la société civile à s'entendre et à coordonner leur action pour peser davantage sur le processus participatif en créant un rapport de force face au système. Ainsi, analyser la dynamique civique qui prend place au sein de l'*espace public autonome*, permet de saisir la façon dont les citoyens s'organisent en dehors des dispositifs de concertation institutionnalisée « *pour identifier, interpréter et formuler les exigences susceptibles d'être portées dans les espaces de la concertation publique* »¹¹⁵.

Dans cette perspective, il s'agit de penser l'articulation entre les formes d'organisation de la société civile, dans l'*espace public autonome* et les conditions de participation des citoyens au sein des procédures de concertation institutionnelle. Sous cet angle, l'enjeu démocratique des dispositifs n'est donc pas seulement à évaluer au regard de la procédure mais également au regard des formes d'organisation civique qu'elle engendre dans l'*espace public autonome*. La question qui se pose alors tient à l'articulation entre ces deux dimensions de la participation, entre *espace public autonome* de la société civile, qui s'organise sous la forme de structures communicationnelles informelles et productrices d'une opinion publique et *espace public intermédiaire* tel qu'institutionnalisé par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, la prise en compte de la dynamique civique nous renvoie vers la question de l'accord tel que problématisé par J. Habermas. Selon le philosophe, la forme d'accord privilégié au sein de l'*espace public autonome* est l'entente, issue d'une argumentation rationnelle. Comme nous l'avons développé, le consensus nécessite l'accord de chacune des parties à la fois sur le contenu des échanges mais également sur les raisons qui le justifient. En

¹¹⁵ Suraud M.G., « L'espace public des risques », Revue française des sciences de l'information et de la communication, n°4, 2014, p. 6.

pratique, l'*agir communicationnel* ne permet pas d'analyser l'ensemble du processus menant à un accord au sein de l'*espace public autonome* dès lors où se met en place une procédure participative. Les contraintes procédurales liées à l'ouverture d'un *espace public intermédiaire* incitent les parties prenantes de la société civile à s'entendre pour peser sur le système. Toutefois, la recherche et la construction d'une position commune ne répondent pas toujours, dans les faits, à l'obtention d'un consensus au sens habermassien. L'*espace public autonome* est, en réalité, traversé par des courants idéologiques et des valeurs dont les divergences ne peuvent pas toujours se résorber.

De surcroît, l'adoption de positions partagées relève d'un enjeu stratégique face aux autorités. En effet, l'existence d'unité au sein de l'*espace public autonome* favorise la prise en compte par les autorités des thèmes portés par les citoyens. A ce sujet, les travaux empiriques de M.G. Suraud ont mis en évidence le choix de certaines organisations constitutives de la société civile de former des alliances, qui ne relève ni du consensus, ni du compromis d'intérêt. L'auteure propose ainsi de problématiser cette forme d'alliance :

Le « *compromis civique de position* » caractérise « *les accords passés librement et solidairement entre les différentes composantes de la société civile* »¹¹⁶.

Le compromis civique n'est donc pas nécessairement fondé sur des délibérations visant le consensus mais peut correspondre à une entente, interne à l'*espace public autonome*, dans la perspective de créer un rapport de force face au système. Selon l'auteure, il s'établit sur « *des bases minimales* » et « *ne réduit pas les divergences politiques ou idéologiques* »¹¹⁷. Néanmoins, il se déploie sur un socle commun et nécessite l'obtention d'un accord *librement* obtenu par la discussion sur un minimum de valeurs partagées. Autrement dit, cette base minimale ne supprime ni les divergences idéologiques, ni les désaccords mais permet l'analyse des collectifs qui s'organisent pour défendre des projets communs ou s'opposer à des initiatives contestées.

Dans cette perspective, la concertation institutionnalisée peut servir à l'expression de ce compromis civique en le rendant nécessaire pour que les points de vue émanant de la société civile, par leur apparente unité soit audible par le système. En ce sens, le concept de *compromis civique* nous permet d'interpréter les alliances passées entre différents groupes civiques, d'interroger les formes de solidarité et les conditions de l'entente de la société civile qui se déploient dans l'*espace public autonome* et qui se manifeste, par des prises de position, au sein de l'*espace public intermédiaire*.

¹¹⁶ Suraud M.G., « «Espaces publics intermédiaires» et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al.(dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 232.

¹¹⁷ Idem

Ainsi, dans la lignée de M.G. Suraud, il s'agit de reconnaître à la notion d'*agir communicationnel* une place essentielle dans le processus démocratique et d'en élargir les fondements pour rendre compte des pratiques civiques observables. L'enjeu consiste donc à analyser l'agir civique, en amont et en aval d'un dispositif de participation. En effet, l'intérêt de concevoir un « *agir civique élargi* » (Suraud 2006 ; Suraud 2009) réside dans la prise en considération des rapports existants entre les *espaces publics intermédiaires* et l'*espace public autonome*. Dans cet objectif, nous chercherons donc à « *repérer ce qui favorise la solidarité et incite les composantes de la société civile à s'entendre malgré les désaccords politiques et idéologiques persistants, autrement dit de mettre en plein jour ce qui renforce l'espace public autonome* »¹¹⁸. Analyser l'articulation entre d'une part, les discussions au sein de l'*espace public autonome* et d'autre part la mise en œuvre de procédures de concertation institutionnalisées est une clé pour comprendre, dans son ensemble, la manière dont se mobilisent les citoyens :

« *C'est l'ensemble des possibilités dont disposent les différentes composantes de la société civile pour faire valoir leurs points de vue qui doit être interrogé, en problématisant l'agir civique* »¹¹⁹.

Le positionnement que nous adoptons ici s'inscrit clairement dans la lignée théorique défendue par M.G. Suraud. Cette perspective de recherche suscite d'ailleurs de nombreux travaux au sein de l'équipe ECORSE (Equipe COmmunication, Risque, Santé et Environnement) du laboratoire CERTOP (Centres d'Etudes et de Recherche, Travail, Organisation et Pouvoir) à laquelle je suis rattachée. Selon cette approche communicationnelle de la *participation des citoyens*, notre objectif est alors d'évaluer la portée démocratique d'une part, des dispositifs élaborés dans le cadre du projet de construction d'une ligne à grande vitesse (LGV) entre Bordeaux et Toulouse et d'autre part, des *conseils de quartier* de la Ville d'Agen.

L'enjeu de ce travail revient à « *problématiser l'agir civique selon un point de vue communicationnel élargi, de telle sorte qu'il soit conçu à la fois comme un agir communicationnel autonome et comme un « agir communicationnel stratégique » face au pouvoir* »¹²⁰. La thèse défendue ici consiste donc à dire que « *l'agir civique* » peut se concevoir à la fois comme un *agir communicationnel autonome* qui se déploierait en amont,

¹¹⁸ Suraud M.G., « «Espaces publics intermédiaires» et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al.(dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.221.

¹¹⁹ Suraud M.G., *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la concertation*. La documentation française, coll. « Réponse environnement », Paris, 2007, p. 22.

¹²⁰ Suraud MG, « L'espace public : entre autonomie et institutionnalisation. Le cas d'un débat sur les risques industriels », in revue Communication, Laval, 2006, vol.24, n°2, p. 27.

en aval voire en parallèle de la mise en place des formes institutionnalisées de concertation autant que comme un *agir communicationnel stratégique* qui s'organiserait, face au pouvoir, afin de favoriser la prise en compte des points de vue civique. Il s'agit d'interroger l'ensemble des possibilités dont dispose la société civile pour faire valoir son point de vue. En ce sens, comme nous venons de le démontrer, l'approche habermassienne, mérité d'être réaffirmée mais également complétée. En effet, selon cette approche communicationnelle élargie de la participation, il est alors possible de concevoir l'activité communicationnelle propre à l'*espace public autonome* et d'appréhender les tensions avec les modes d'échange inhérents aux dispositifs institutionnels de participation. Dans cette perspective, il s'agit alors de mettre en évidence les conditions d'entente ou de désaccord de la société civile dans son ensemble, sur un sujet donné. Il s'agit de prendre en compte la dynamique civique qui se déploie à la fois au sein de l'*espace public autonome*, mais également au sein de l'*espace public intermédiaire* ouvert par la procédure de concertation. Il s'agit d'étudier les effets des dispositifs de participation au regard du renforcement ou de l'affaiblissement des débats dans l'*espace public autonome*.

Dans le cadre de notre terrain de recherche, le concept de communication, tel qu'il est conceptualisé par J. Habermas, ainsi que les prolongements opérés par M.G. Suraud, nous semblent pertinents pour saisir la dynamique civique et les échanges qui se déroulent à la fois au sein des dispositifs de participation, mais également celle qui se déploie en amont, pendant et en aval. L'originalité de ces travaux est d'étudier, **sur le temps long, les effets des dispositifs de participation au regard du renforcement ou de l'affaiblissement des débats dans l' « espace public autonome »**. La prise en compte de la temporalité (presque dix ans se sont écoulés entre le débat public et l'enquête d'utilité publique) permet, en outre, d'inscrire ces discussions dans leur contexte économique, social et politique dont la prise en compte est nécessaire afin de **saisir dans son ensemble le processus de formation de l'opinion politique**. De surcroît, les parties prenantes engagées dans un tel processus évoluent dans leurs positions. En effet, comme l'a souligné J. Habermas, en situation d'intercompréhension, les valeurs des sujets se réactualisent, ce qui n'est pas sans effet sur la dynamique civique et les mobilisations de la société civile.

Notre cadre théorique étant posé, nous allons maintenant expliciter dans quel contexte particulier cette thèse s'est déroulée. Puis nous aborderons le terrain de recherche ainsi que la démarche scientifique que nous avons adoptée au cours de ce travail.

III. Méthodologie

L'étude que nous avons réalisée repose sur un travail empirique s'étendant sur plusieurs années. Les chapitres concernant le dispositif « *conseils de quartier* » s'inscrivent dans le cadre d'une Cifre mise en place à la suite de deux stages de fin d'année en Master 1 (mars à juin 2009) et en Master 2 (février à juin 2010) de sociologie appliquée aux métiers de l'évaluation et de la concertation. En ce qui concerne le travail de terrain concernant la LGV Bordeaux-Toulouse, le recueil des données a débuté, quant à lui, courant 2012. La thèse proprement dite a commencé, d'un point de vue universitaire en septembre 2010 et l'accès au terrain municipal n'a été effectif qu'en mai 2011. En effet, il a fallu attendre la validation du projet de recherche par l'ANRT¹²¹ qui étudie, au sein d'une commission chaque dossier avant d'accorder la subvention à la structure d'accueil.

A l'origine, ce travail de thèse devait donc porter sur la manière dont la thématique environnementale était prise en charge au sein des *conseils de quartier* et mes missions pour la municipalité devaient permettre d'associer ces nouvelles instances participatives au déploiement de la thématique du « développement durable » à l'échelle municipale. Mais très rapidement, je me suis heurtée à une double réalité. D'une part, les thématiques prises en charge par l'ensemble des 23 *conseils de quartier* de la ville d'Agen n'étaient guère motivées par des préoccupations environnementales. Des enjeux tels que la sécurité, l'embellissement du cadre de vie ou encore l'instauration d'un lien social au sein du quartier ont davantage guidé les différents projets portés conjointement par la municipalité et les *conseils de quartier* que la nécessité d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques. Et d'autre part, la volonté politique, aussi forte soit-elle, de favoriser l'émergence de la thématique du « développement durable » au sein de la ville, au travers des *conseils de quartier*, s'est trouvée confrontée à la pratique : l'immatérialité de ce concept. D'autant qu'à l'échelle communautaire, l'Agglomération d'Agen s'était déjà dotée d'un Agenda 21 et mettait en place des actions orientées par exemple vers le tri des déchets et la réduction des dépenses énergétiques dans les bâtiments publics.

Au bout de quelques mois d'immersion, j'ai donc réalisé qu'aucun terrain de recherche ne s'ouvrait au sein de la municipalité. Ainsi pour contourner la difficulté, et avec l'accord de l'ensemble des parties (directrice de thèse et élus municipaux), j'ai élargi mon terrain de recherche pour prendre en compte un dispositif participatif qui s'est mis en place à Agen : le

¹²¹ Association Nationale de la Recherche et de la Technologie

débat public concernant la LGV entre Bordeaux et Toulouse. La ville d'Agen devient l'une des parties prenantes engagée dans le processus participatif mis en place autour de ce projet.

Puis, les mois suivants ce changement de cap, de nouvelles missions m'ont été confiées, celles-ci plus en lien avec mon travail de recherche sur la participation citoyenne. Dans trois quartiers d'habitat social, il s'agissait de mobiliser les habitants dans le cadre de projet d'aménagement des espaces publics. J'ai alors été chargée de concevoir la méthodologie participative, de mettre en œuvre les procédures de discussion et d'animer les échanges au sein de ces dispositifs. La description et l'analyse de ces trois exemples font alors l'objet de la deuxième partie de cette thèse.

Enfin, ce sont deux terrains de recherche qui se sont ouverts durant cette thèse. Dans les deux cas, trois méthodes de recueil des données ont été mises en place : la recherche documentaire, l'entretien semi-directif et l'observation participante. Aussi, il nous semble important d'explicitier les conditions de recueil des données pour chacun d'eux puisqu'ils revêtent des spécificités.

III.1. Recueil des données et méthodologie : la dynamique participative inhérente au projet de LGV Bordeaux-Toulouse

Mon terrain de recherche s'est progressivement précisé et élargi environ un an après le début de mon contrat me liant à la ville d'Agen. Notre démarche a donc été inductive. Elle a conduit à une diversification des terrains d'analyse et des méthodes d'enquête afin de pouvoir traiter, selon une « approche communicationnelle élargie » de la délibération politique, l'ensemble des questions posées à notre objet, la « participation des citoyens ».

L'enquête s'est construite autour de dispositifs participatifs impulsés par la sphère du pouvoir politique, bien qu'à des niveaux différents. Tout d'abord, il y a le débat public concernant le projet de ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse. Cette procédure participative est prévue par la loi et le porteur de projet ne peut y déroger. De plus, nous sommes face à un projet porté par l'Etat, donc relevant du niveau national, et soutenus par de nombreuses collectivités territoriales. Enfin, il s'agit d'un projet qui s'inscrit dans le temps long. En ce sens, l'intérêt de retracer son historique est de replacer la participation dans un temps long et dans un contexte donné.

Notre approche permet de prendre en compte, ensemble, la participation qui se déploie à la fois au sein de l'*espace public intermédiaire* et au sein de l'*espace public autonome*. Considérer le projet de LGV dans la durée permet de retracer la façon dont ce dernier s'est construit dans l'opinion publique, d'appréhender la façon dont les procédures de concertation institutionnalisées ont contribué à la formation de l'opinion publique et en retour de saisir la façon dont la dynamique civique autonome de la société civile est venue impacter la procédure de débat public.

De plus, l'analyse porte essentiellement sur les dynamiques civiques à l'œuvre dans la région agenaise. La particularité de l'Agenais est d'être traversé par l'infrastructure en projet. La raison d'être de ce projet est avant tout de relier les deux grandes métropoles que sont Bordeaux et Toulouse, entre elles et à la capitale, Paris. A une échelle supranationale, l'enjeu est le rapprochement des grandes métropoles européennes. Toutefois, l'enquête a été élargie aux dynamiques civiques à l'œuvre dans les autres régions concernées par l'infrastructure. En effet, il est rapidement apparu que pour comprendre et appréhender la dynamique civique à l'œuvre dans l'Agenais il était pertinent d'analyser les dynamiques civiques en présence sur l'ensemble du tracé pour saisir les points de convergence ou de désaccords.

En ce qui concerne les méthodes de recueil des données, un important travail de recherche documentaire a été réalisé, notamment concernant les documents relatifs au débat public CNDP. De plus, le maître d'ouvrage tient un site internet à jour, exceptionnellement fourni en ressources documentaires. Les associations mobilisées autour du projet sont également nombreuses à produire des documents mis en ligne. Et aujourd'hui, les collectivités territoriales et l'Etat s'y mettent aussi en publiant des cartes, leurs projets, les expertises, les délibérations politiques, les arrêtés ministériels, etc. C'est donc plus de 400 documents : rapports, expertises, documents administratifs, documents de communication, etc. qui ont été récoltés et épluchés. J'ai pu les quantifier car toutes ces ressources sont en format numérique.

Puis, j'ai réalisé 48 entretiens¹²² avec des militants associatifs, des riverains, des élus, des responsables étatiques et institutionnels. L'entretien semi-directif est une méthode fréquemment utilisée dans le cadre de la recherche. En ce qui concerne le choix des personnes interrogées, il s'est opéré essentiellement suite aux documents auxquels j'ai eu accès. Les enregistrements, d'une durée variant de quarante cinq minutes à plus de deux heures, ont été entièrement retranscrits. Bien que la parole de certains enquêtés revête une dimension

¹²² Tableau des entretiens en annexe

publique en raison de leurs engagements ou de leurs prises de positions, un engagement d'anonymat a été respecté pour tous.

De surcroît, j'ai également entrepris une recherche concernant les archives de la presse locale et régionale entre 2005 et 2014. Là encore, ce sont plus de 300 documents qui ont été récoltés et analysés afin de saisir, en partie, les évolutions du projet et de la contestation. Pour finir, j'ai également participé à des réunions publiques de présentation de la LGV auprès des citoyens, à des mobilisations de la part des élus pour faire aboutir le projet et à des permanences dans le cadre de l'enquête d'utilité publique. Le corpus de cette thèse a donc été constitué d'observations, d'entretiens semi-directifs complétés par la collecte de documents municipaux ou militants ainsi que d'articles de la presse locale et régionale.

Au regard de notre cadre théorique, la recherche documentaire, les observations et les entretiens nous ont permis dans un premier temps de retracer l'historique du projet de LGV Bordeaux-Toulouse et de mettre en évidence dans quel contexte social, économique et politique celui-ci s'inscrit. En outre, nous avons repéré les positions des différentes parties prenantes, observé leur évolution dans le temps afin de mettre en évidence les processus d'entente engagées et de soulever les tensions en relevant les éléments de désaccord. Enfin, la prise en compte de la temporalité du projet nous a aidé à suivre les mobilisations des citoyens dans l'*espace public intermédiaire* et de mieux comprendre leur articulation avec l'*espace public autonome*.

III.2. Recueil des données et méthodologie : la dynamique participative inhérente aux projets d'aménagement concertés du territoire

Au sujet des trois dispositifs d'aménagement concertés du territoire que j'ai mis en place dans le cadre de mes missions avec la ville d'Agen, la méthodologie et les conditions de recueil des données diffèrent de ce que nous venons de voir. Tout d'abord, le dispositif « *conseils de quartier* » constitue un dispositif participatif préexistant à mes interventions. Cette procédure, bien que contrainte par la loi, n'est cependant pas une obligation pour une ville de la taille d'Agen. Sa mise en place relève donc d'un choix politique. Ce dispositif s'inscrit au niveau local et la discussion ne s'ouvre pas sur un unique projet mais sur une multitude d'actions à réaliser (plus de 500 projets sur l'ensemble du mandat de 5 ans). C'est dans ce contexte inhérent à la participation locale que j'ai eu à mettre en place des procédures de participation destinées à des habitants vivant dans des quartiers d'habitat social. La prise

en compte de ce contexte a donc été nécessaire pour accomplir les missions confiées par la municipalité.

D'un point de vue méthodologique, je me suis appuyée sur la connaissance que j'avais du dispositif « *conseils de quartier* » suite à l'important travail de collecte documentaire réalisé durant mes deux stages au sein de la mairie. Cette recherche se compose essentiellement des documents administratifs et de communication élaborés par la municipalité : délibérations municipales, statuts des *conseils de quartier*, notes, Internet, etc. De plus, j'ai utilisé la méthode de l'entretien semi-directif pour enquêter auprès des élus, des citoyens membres des *conseils de quartier*, des citoyens et des agents municipaux. Au total, ce sont 37 entretiens d'une durée de quarante minutes à plus de deux heures qui ont été retranscrits. Le même principe d'anonymat que précédemment a été respecté.

Mon statut à la fois de chercheur et d'agent municipal n'a pas été toujours compris par certaines personnes interrogées. Il m'a permis, par moment de recevoir des confidences inattendues, mais à d'autres il a été comme une barrière non franchissable maintenant l'interviewé sur sa réserve. Afin d'atténuer le plus possible cette dimension-là, je me suis déplacée, dans la mesure du possible directement chez les personnes enquêtées. Enfin, la plupart des données recueillies est le fruit de l'observation participante. J'ai assisté à plus d'une vingtaine de réunions publiques organisées par le maire dans les différents quartiers d'Agen, à une quinzaine de réunions de négociation entre les conseils de quartier et l'administration municipale afin de définir les projets à réaliser. Puis, il y a eu les échanges avec les citoyens dans lesquels j'étais moi-même impliquée en tant que partie-prenante dans le cadre des dispositifs que j'ai élaborés, mis en œuvre et animés. Dans cette perspective, les dispositifs ainsi construits ont constitué la source même de la connaissance produite. Grâce à ces expérimentations, j'ai pu recueillir des données inédites qui sont venues alimenter ce travail de recherche concernant la participation des citoyens et leur mobilisation.

Du point de vue de la cohérence avec le cadrage théorique de cette thèse, le travail de collecte documentaire, les entretiens ainsi que la posture adoptée, nous ont permis de saisir l'impact du contexte dans lequel une procédure participative s'insère. En tant qu'animateur, j'ai également pu mesurer les effets de ce rôle que j'ai endossé dans le déroulement des discussions. Enfin, nous nous sommes trouvés au premier plan pour observer l'implication des différentes parties prenantes, relever les arguments avancés et les formes de mobilisation retenue. L'analyse de l'articulation entre le dispositif « *conseils de quartier* » et les procédures que j'ai mises en œuvre s'avère être particulièrement éclairante pour comprendre comment s'est déployé la dynamique civique autonome.

Partie 1 – La participation du public dans les politiques d'aménagement du territoire : le rôle de *l'espace public autonome*

Introduction

La première partie de ce travail de recherche concerne le projet de ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse. Comme expliqué rapidement en introduction, ce terrain s'est ouvert environ un an après le début du contrat Cifre à la mairie d'Agen. Parce qu'un débat public avait eu lieu en 2005 et qu'un dispositif de concertation était alors en cours de réalisation, l'étude de ce projet s'est avérée tout à fait pertinente au regard de la problématique de recherche et du cadrage théorique qui étaient les miens. Ce nouveau terrain me permet ainsi d'observer et d'**analyser la portée de la concertation institutionnalisée sur le temps long** et de **saisir comment**, au fur-et-à-mesure des différentes étapes du projet, **la société civile s'organise et se réorganise pour se faire entendre et peser sur ce projet d'aménagement**. Aussi, dans le prolongement du cadre théorique que nous venons de développer, cette recherche s'appuie en partie sur la thèse de D. Bourg et K. Whiteside (2010) relative à la démocratie écologique. Tout d'abord, nous aborderons leurs travaux avant de présenter les résultats de cette première partie de ma thèse.

D'après D. Bourg et K. Whiteside, les sociétés modernes se complexifient et les gouvernements doivent traiter des problèmes inédits. Cependant, le système politique traditionnel, par son organisation et son fonctionnement même, ne permet pas à certaines problématiques d'être prises en compte en son sein et donc d'être traitées par la mise en place de politiques adaptées. En ce sens, « *le défi écologique est indissociablement un défi politique* »¹²³ puisque, toujours selon les auteurs, la protection de l'environnement exige de repenser la démocratie elle-même, notamment dans sa forme représentative, elle-même non adaptée au traitement des questions environnementales. D. Bourg et K. Whiteside relèvent l'existence de cinq caractéristiques inhérentes aux problèmes écologiques qui rendent leur traitement incompatible par les gouvernements représentatifs en raison des principes de ces derniers. Nous allons rapidement présenter ces éléments afin de mieux saisir l'enjeu que représente la démocratie participative dès qu'il s'agit de traiter les questions liées à l'environnement. Nous compléterons leur analyse par une sixième caractéristique qui s'est révélée à partir de notre travail de terrain et qui nous semble pertinente.

Tout d'abord, d'après D. Bourg et K. Whiteside, un élément d'incompatibilité entre démocratie traditionnelle et environnement concerne **le rapport à l'espace**. Un gouvernement

¹²³ D. Bourg et K. Whiteside, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, La République des Idées, édition Seuil, 2010, p. 10.

s'exerce sur un territoire défini par les hommes et leur histoire alors que certaines problématiques environnementales dépassent largement l'échelle d'un territoire. Or, nombre de problèmes actuels sont transfrontaliers : « *la dégradation du milieu et la raréfaction des ressources constituent des phénomènes transfrontaliers et internationaux, alors que les représentants politiques sont élus dans les limites d'une circonscription territoriale* »¹²⁴. La fonction première des élus est la défense des intérêts du territoire au sein duquel ils exercent leur mandat. Toutefois, certaines pollutions générées à un endroit de la planète peuvent avoir des conséquences ailleurs.

Deuxièmement, de plus en plus de problèmes environnementaux sont **invisibles**, comme par exemple les déchets nucléaires ou les micropolluants. Certaines dégradations ou leurs effets ne peuvent être identifiés qu'en passant par des médiations scientifiques. Aussi, « *le renvoi ultime au jugement du citoyen* »¹²⁵, en tant que principe fondateur du gouvernement représentatif se trouve mis à mal car un pan entier de la réalité échappe aux citoyens. Autrement dit, le citoyen devient incapable d'appréhender son exposition ou celle de son entourage à des risques environnementaux et les conséquences sur sa santé.

La troisième caractéristique des problèmes écologiques contemporains concerne leur **imprévisibilité**. De manière générale, il faut attendre qu'une technologie ait un impact négatif sur l'environnement pour estimer que celle-ci est nuisible, ce qui est impossible à prévoir avant sa diffusion. En ce sens, l'adage *gouverner c'est prévoir* se trouve alors contredit au profit d'une montée en puissance du *principe de précaution*. Effectivement, les élus ne sont pas en mesure d'anticiper les difficultés à venir et certaines décisions politiques, après coup, s'avèrent même aller à l'encontre de l'intérêt général lorsque les effets d'une technologie se concrétisent. Quant à la recherche scientifique, elle soulève de nombreuses incertitudes qui alimentent d'une part, toutes sortes de lobbies et d'autre part, conduisent les élus à trancher sans forcément mesurer tous les tenants et aboutissants. Il existe une véritable tension entre démocratie traditionnelle et prise en compte de l'environnement, inhérente à la relation au temps.

Le quatrième élément sur lequel porte la tension entre démocratie traditionnelle et prise en compte de l'environnement concerne **le rapport au temps**. Les problèmes environnementaux contemporains revêtent deux dimensions : l'inertie et l'irréversibilité. L'inertie concerne la longueur du temps de réponse des écosystèmes autant au niveau des dégradations subies qu'au regard des effets des mesures de préservation. L'irréversibilité renvoie à l'impossibilité

¹²⁴ D. Bourg et K. Whiteside, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, 2010, p. 11.

¹²⁵ Idem, p. 12.

de réparer les dommages causés à l'environnement et de revenir vers un état de référence non dégradé. Aussi, d'un point de vue politique, il faudrait que le gouvernement soit en mesure d'agir en anticipant les dommages que nous causerions à la planète. Or, il existe une réelle contradiction entre le système de représentation politique qui invite les élus à servir les intérêts immédiats des citoyens et à préserver leur mode de vie, et la mise en place de mesures visant à réduire l'appauvrissement de la planète et nos modes de vie : « *toutes les actions que nous pourrions entreprendre afin de réduire ce risque majeur [de réduction et d'appauvrissement de notre habitat terrestre] heurtent nos intérêts immédiats et nos modes de vie* »¹²⁶.

Dans la mesure où les générations futures ne votent pas, le système de représentation politique n'intègre que difficilement la prise en compte du long terme. Pour cela, il faudrait que les enjeux environnementaux deviennent une *préférence* majoritaire des électeurs pour modifier de manière significative les programmes politiques. Cependant, à l'heure actuelle, les auteurs soulignent plutôt que : « *nous subissons une tyrannie originale, celle qu'exerce la jouissance immédiate des individus à l'encontre d'enjeux vitaux à moyen et long terme pour le genre humain* »¹²⁷.

Enfin, le progrès technique, issu d'un souci de maîtrise accrue de l'environnement par les sociétés modernes, a eu plusieurs conséquences telles que l'intensification des prélèvements en soulevant la question de l'épuisement des ressources, l'industrialisation et la diffusion massive de biens de consommation. Aussi, la cinquième caractéristique des problèmes environnementaux contemporains réside dans leur **qualification**. La nature des dommages environnementaux se déplacent, grâce à l'apparition de nouvelles technologies moins polluantes, vers une problématique inhérente à l'augmentation des flux de production à l'échelle planétaire. Les problématiques relatives à l'environnement ne sont pas liées en soi à « *des questions de pollution mais de flux et de limites* »¹²⁸. Nos sociétés contemporaines subissent « *l'effet rebond* » : une technologie comme une voiture va consommer moins d'énergie qu'il y a quelques années, mais le nombre d'utilisateurs est exponentiel. Ainsi, la consommation en énergie (pétrole ou électrique) à l'échelle de la planète ne cesse d'augmenter. Les auteurs soulignent donc « *que les problèmes de pollution se traitent en produisant mieux, [mais] ceux relatifs aux flux exigent que l'on consomme moins* »¹²⁹. Ce constat met ainsi en difficulté un autre principe du gouvernement représentatif, surtout dans

¹²⁶ D. Bourg et K. Whiteside, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, 2010, p.15.

¹²⁷ Idem, p.16.

¹²⁸ Idem

¹²⁹ Idem, p.17.

une économie capitaliste et libérale où le rôle de l'Etat est de « *faciliter l'accumulation générale de richesses matérielles, pour maximiser leur production et leur consommation* »¹³⁰.

Dans la lignée de cette cinquième caractéristique soulevée par les auteurs, nous proposons ici une sixième tension entre le système de représentation politique traditionnelle et la prise en compte de l'environnement : la **monétarisation** de l'environnement. Une caractéristique des problèmes écologiques contemporains réside dans les liens étroits qu'ils entretiennent avec les évolutions de la science et de la technique. Or, l'idéologie du progrès scientifique et technique introduit un rapport marchand entre le développement du progrès et sa consommation par la société. La science et la technique, en devenant un *objet* marchand, renvoient inévitablement à des enjeux économiques. Le système de production capitaliste renforce ainsi la dépendance entre le progrès et le développement économique. Un gouvernement est jugé par les citoyens selon sa capacité à favoriser le développement économique, et par extension l'emploi. L'Etat oriente « *son action de façon à éliminer les dysfonctionnements, à éviter les risques susceptibles de mettre le système en danger* »¹³¹. En ce sens, les interventions étatiques peuvent se trouver en contradiction avec la préservation de l'environnement. Sous la pression civique, la question écologique, exigeant de plus en plus une prise en charge du système politique, **risque alors d'être transformée par l'Etat en enjeu économique**.

Cette tendance, où la protection de l'environnement se monétise, est déjà à l'œuvre dans le « *principe du pollueur-payeur* »¹³² tel qu'adopté par l'OCDE en 1972 ou dans la mise en place de la « *compensation écologique* »¹³³ due par les grands aménageurs depuis 1976. Selon cette perspective, la protection de l'environnement n'est plus considérée comme une des finalités de l'action étatique orientée vers le « *bien commun* » mais vers la préservation des intérêts économiques. Dorénavant, face à la contestation civique, l'Etat ne peut plus mobiliser de manière systématique la corrélation entre progrès scientifique et technique d'une part et croissance économique, porteuse de mieux-être pour la société, de l'autre, pour justifier son action au nom de l'intérêt général. C'est précisément la conception même de l'intérêt général qui devient un enjeu central soulevé par les mobilisations civiques. Les citoyens revendiquent de plus en plus la possibilité de mettre en discussion publique ce qui fonde l'intérêt général tel que porté par l'Etat, en dehors de toute considération financière.

¹³⁰ D. Bourg et K. Whiteside, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, 2010, p.18.

¹³¹ Habermas J., *La technique et la science comme « idéologie »*, Gallimard, Paris, 1973, p.40.

¹³² Organisation de coopération et de développement économiques, *Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international*, Document N°C(72)128, Paris, 1972.

¹³³ La loi sur la protection de la nature de juillet 1976 prévoit que les maîtres d'ouvrage doivent prendre des mesures selon le principe dit « *supprimer, réduire ou compenser* » les dommages causés à l'environnement. En cas d'impossibilité d'éviter les dégradations environnementales irréversibles relatives au projet qu'ils soutiennent, les maîtres d'ouvrage doivent compenser l'atteinte à l'environnement dont ils sont responsables.

Aussi, ce que D. Bourg et K. Whiteside nomment « *démocratie écologique* » vise « *des rapports plus pédagogiques, plus participatifs, plus réflexifs* »¹³⁴ entre gouvernants et gouvernés. Ils préconisent d'adjoindre au système représentatif des processus institutionnels participatifs afin de pallier les limites de ce dernier. Selon les auteurs, les problèmes d'environnement contemporains, et, plus largement, les problèmes inhérents à la modernité, « *relèvent non seulement de la représentation, mais aussi de la délibération, de la pensée scientifique des arguments, de la considération des conséquences à moyen et long terme de nos actions* »¹³⁵. En ce sens, afin de prendre en compte la question environnementale, il s'agit de permettre la discussion entre ce qui fonde d'une part les enjeux publics tels que conçus par l'Etat et ce qui relève du *bien commun* tel qu'envisagé par la société civile. Selon les auteurs, les transformations du système politique nécessaires à la prise en compte des problèmes environnementaux, et plus largement des préoccupations civiques, ne peuvent pas venir du gouvernement représentatif en raison de ses fondements en termes de fonctionnement. L'institutionnalisation de procédures participatives, dont la forme reste encore à définir, est envisagée par les auteurs comme un moyen permettant à la société civile de peser, de manière durable et construite, dans les processus décisionnels en matière d'environnement. Selon cette perspective, les auteurs conçoivent la participation des ONG comme essentielle en raison de « *leur savoir et de leur engagement* »¹³⁶. Quant à celle du « *citoyen ordinaire* », elle est cruciale « *pour éviter toute forme d'expertocratie* »¹³⁷ ou de technocratie.

L'institutionnalisation de procédures participatives semble donc être la solution la plus adaptée pour la prise en compte des problématiques environnementales contemporaines. Dans cette perspective, **nous allons analyser les processus liés à la mise en place de différentes procédures participatives** concernant le projet d'implantation de la ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse. L'enjeu consiste à **repérer si ces procédures permettent aux positions civiques d'émerger et d'être prises en compte par l'Etat**. Le travail d'enquête se concentre essentiellement sur le Lot-et-Garonne. Notre analyse nous permet d'appréhender, sur une longue durée, comment un territoire s'est mobilisé autour d'un enjeu tel que l'implantation d'une LGV. Les résultats de l'étude sont développés dans trois chapitres.

Le chapitre II nous permettra de retracer **l'historique du projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse** afin de comprendre dans quel contexte particulier le débat public

¹³⁴ D. Bourg et K. Whiteside, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, 2010, p.59.

¹³⁵ Idem, p.18.

¹³⁶ Idem, p.95.

¹³⁷ Idem

CNDP de 2005 s'est tenu. Nous retracerons la chronologie de ce projet depuis son inscription dans le SNIT¹³⁸ en 1992 jusqu'à la préparation du dossier du maître d'ouvrage nécessaire à l'ouverture du débat public. De plus, afin de mieux saisir les enjeux inhérents à ce projet, nous retracerons les différentes phases successives, au départ de Paris jusqu'à l'arrivée prochaine de la LGV à Bordeaux. Puis, nous réaliserons des comparaisons avec la manière dont s'est mis en place le projet, à l'origine concurrent, de LGV sur le tronçon entre Bordeaux et Dax. Cette comparaison est pertinente au regard à la fois des liens institutionnels entre les deux projets (les deux axes ont été réunis dans un même projet sous l'appellation GPSO¹³⁹ dès 2009) et des relations fortes entre les mobilisations territoriales (une *Coordination* regroupant l'ensemble des associations concernées par le GPSO s'est créée se matérialisant par la signature commune d'une Charte dès janvier 2010).

En parallèle, il est important de noter que **ce projet d'aménagement croise l'histoire de l'institutionnalisation du débat public en France**. A cette époque, la participation des citoyens devient une obligation légale et l'injonction d'un débat public CNDP en amont, avant que les décisions ne soient prises, s'impose progressivement. **L'enjeu de ce chapitre consiste donc à mettre en évidence la manière dont cette injonction d'une participation citoyenne, quand les choix ne sont pas totalement arrêtés, va se mettre en œuvre sur ce projet en particulier et dans un territoire spécifique.**

Le chapitre III concerne le déroulement du débat public CNDP sur la LGV Bordeaux Toulouse qui s'est tenu en 2005. Nous mettrons en évidence l'existence d'un lien fort entre le projet soumis à la discussion publique, la configuration des dispositifs de concertation et leur ancrage dans un contexte local, politique et économique particulier. Effectivement, **le cadrage de ce débat public par les organisateurs rend visible et prolonge les débats systémiques dans l'espace public intermédiaire plus qu'il ne favorise l'ouverture des discussions au public**. En ce sens, nous relèverons le rôle ambigu joué par la CPDP et les effets induits par la routine institutionnelle dans laquelle s'inscrit cette procédure de débat public. De même, la mise en œuvre du débat public ne renvoie plus forcément à une mobilisation territoriale mais s'inscrit dans l'échéancier du maître d'ouvrage.

Sur l'ensemble du tracé, le débat public de 2005 a d'ailleurs permis de rendre public l'existence du projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse. Aussi, nous verrons en quoi la configuration de ce débat public a généré des effets territorialement différenciés sur le déroulement des réunions, sur le contenu des échanges mais également sur la dynamique

¹³⁸ Schéma National des Infrastructures de Transport

¹³⁹ Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest

civique qui s'est déployée en dehors de la procédure. **Nous mettrons ainsi en évidence la manière dont s'articulent la participation institutionnalisée et la mobilisation civique.**

Puis, notre attention se portera sur **la place de l'environnement dans ce débat public**. La particularité du débat d'opportunité réside dans l'absence de définition d'un tracé. Les enjeux environnementaux du projet peuvent alors être relevés sans que n'entrent en compte des questions de riveraineté. Cependant, l'absence de tracé entrave la territorialisation des impacts environnementaux du projet, c'est-à-dire la prise en compte des écosystèmes.

Le chapitre IV sera consacré à l'analyse de **la mobilisation civique après le débat public** de 2005, jusqu'à l'enquête d'utilité publique qui s'est achevée en décembre 2014. De nombreuses associations se sont mobilisées, passant d'une position défensive de refus de la LGV vers une position offensive marquée par la promotion d'un projet ferroviaire alternatif. Nous mettrons en évidence comment les discours et les pratiques des associations ont évolué, comment une montée en généralité s'est opérée pour aboutir à l'existence d'une position partagée collectivement pour faire front au maître d'ouvrage.

Puis nous verrons comment le projet alternatif s'est construit sur les bases d'un « *compromis civique élargi* »¹⁴⁰. Nous analyserons la formation d'une entente au sein de l'*espace public autonome* dans un contexte marqué par l'ouverture de nouveaux espaces institutionnalisés de concertation. D'ailleurs, il est intéressant de relever qu'avant d'asseoir leurs revendications et de remettre en question l'intérêt général du projet, **la société civile a dû s'affranchir du poids du débat public**. Commence alors un jeu de délégitimation croisée entre les différentes parties prenantes dont l'enjeu est de renforcer sa propre crédibilité au détriment de celle de la partie adverse. Nous analyserons en quoi **la dynamique de l'espace public autonome se renforce quand les préoccupations civiques**, dont il est constitutif, **peuvent trouver écho auprès de la sphère politique du pouvoir**, soit en alimentant le débat politique (concertation dite GPSO de 2009 à 2012) soit en investissant de nouveaux espaces publics intermédiaires (l'enquête d'utilité publique d'octobre à décembre 2014).

¹⁴⁰ Surraud M.G., « "Espaces publics intermédiaires" et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.232.

Chapitre II – La ligne à Grande Vitesse (LGV) Bordeaux-Toulouse : de la genèse du projet à sa mise en débat

Dans ce chapitre, il s'agit de poser et d'analyser les éléments du contexte national et local inhérents au projet de LGV tout en rendant compte des effets de l'institutionnalisation de la participation dans la phase de son élaboration. Lorsque le schéma des infrastructures ferroviaires est adopté au niveau national, l'obligation pour le porteur de projet de l'ouvrir à la discussion publique ne figure pas encore dans la législation. Cette dernière va se formaliser progressivement alors qu'en parallèle, le projet se structure. Le schéma national des infrastructures ferroviaires (SNIT) a été adopté en 1991. Quant au débat public, en France, il se met en place progressivement dès 1995. La loi du 27 février 2002 renforce le rôle de la commission nationale du débat public (CNDP) qui sera, en 2005, chargée d'organiser le débat public sur l'opportunité de création d'une ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse. Nous allons retracer l'historique du projet afin de saisir comment d'une part, celui-ci s'est structuré peu à peu et d'autre part, comment l'injonction participative a, en parallèle, modifié le processus de la conception du projet.

Dans une première partie, nous allons revenir sur l'**historique du projet de ligne à grande vitesse** entre Bordeaux et Toulouse en la déclinant sur trois niveaux : les échelons national, régional et local. Cette approche à la fois chronologique et géographique permettra de saisir le poids du contexte dans l'élaboration de ce projet. Nous mettrons ainsi en évidence comment **certaines ambiguïtés ont façonné le projet**, contribuant par la suite à générer des tensions relativement persistantes.

Puis, dans une seconde partie, nous analyserons le poids de l'institutionnalisation du débat public sur ce débat CNDP en particulier. L'enjeu de ce chapitre est donc de comprendre si, au regard du contexte particulier de ce projet, la mise en place d'**un débat public très en amont de la décision**, comme le préconise progressivement le législateur, va permettre de **dépasser les conflits** que suscitent les grands projets d'infrastructure, ou au contraire, contribuer à **renforcer une certaine défiance civique**.

I. Historique du projet de ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse : de l'intention étatique à l'inscription territoriale d'un tracé

La LGV Bordeaux-Toulouse est l'un des tronçons appartenant à un projet plus général connu sous l'appellation LGV Sud-Europe-Atlantique (LGV SEA). L'enjeu de la LGV SEA est de desservir l'Ouest de la France en TGV¹⁴¹.

Pour cela, un premier tronçon a été construit entre Paris et Saint-Pierre-des-Corps (banlieue de Tours) et mis en service en septembre 1990. Ce tronçon central permet, tel qu'il a été conçu, d'une part d'étendre le réseau ferroviaire à grande vitesse vers Rennes, puis Brest et Nantes (respectivement connu sous les appellations LGV Bretagne et LGV Atlantique), et d'autre part de descendre vers le Sud-ouest en desservant plusieurs métropoles ou agglomérations.

Le projet du Sud-Ouest se compose d'un tronçon central, restant encore à construire, de Tours à Bordeaux, suivi de trois branches : l'une reliant Bordeaux à Toulouse, l'autre descendant de Bordeaux vers l'Espagne en passant par Dax et Hendaye et la dernière connectant Poitiers à Limoges.



Carte 1 : le projet global de la LGV SEA
Source : www.lgv-sea-tours-bordeaux.fr

¹⁴¹ Trains Grande Vitesse

Par ailleurs, l'enjeu consiste également à achever le maillage ferroviaire en permettant une liaison Sud-Sud reliant Bordeaux, Toulouse, Narbonne, Montpellier et Marseille. Cette liaison nouvelle viendrait raccorder le réseau à grande vitesse en service depuis décembre 2013 entre Toulouse et Barcelone *via* Perpignan. En effet, une liaison grande vitesse entre Paris et Barcelone a d'ores et déjà été mise en place en utilisant la ligne Sud-Est : Paris, Valence, Nîmes, Perpignan, Barcelone. Il est important de souligner que sur cet axe, à ce jour, les TGV empruntent toujours une voie ferrée classique entre Nîmes et Perpignan. En outre, bien que les lobbies pro-LGV fassent pression sur le gouvernement pour que ce tronçon soit inscrit dans les travaux prioritaires à réaliser avant 2030, aucune date précise n'a été fixée à ce jour. D'autant que la création d'une ligne grande vitesse est actuellement en cours de construction entre Nîmes et Montpellier pour une mise en service prévue en 2017.

Dans cette partie, il va s'agir d'examiner plus en détail comment le schéma national des infrastructures ferroviaires s'est mis en œuvre pour le Sud-Ouest de la France. Tout d'abord, à l'origine, ce schéma ne constitue qu'une intention étatique. Puis, il a fait l'objet d'une appropriation par les collectivités territoriales, et notamment par les conseils régionaux contribuant peu à peu à ancrer cette intention dans leur territoire. Le projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse a été ainsi progressivement « récupéré » afin d'apparaître dans les documents d'urbanisme des collectivités locales concernées. En particulier dans l'Agenais, secteur géographique qui nous intéresse dans le cadre de cette étude, l'inscription d'un tracé dans le POS¹⁴² s'est matérialisée très tôt, dès 1998. Aussi, il s'avère que, bien avant la mise en débat public du projet (2005), le tracé de la LGV s'est déjà trouvé confronté à de nombreux échanges institutionnels. Ces derniers constituent autant d'épreuves successives ayant contribué à le façonner de manière significative.

Nous allons voir comment **les éléments de contexte inhérents à la fois au projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse tel qu'envisagé par l'Etat et aux spécificités du territoire dans lequel l'aménagement s'inscrit permettent de saisir l'évolution du projet avant même que celui-ci ne soit confronté à l'épreuve du débat public**. Effectivement, la manière dont le projet s'est progressivement mis en place au niveau de l'Etat avant de venir frapper à la porte de l'Aquitaine va impacter la dynamique civique au moment du débat public. Inscrire la dynamique d'élaboration du projet dans son contexte et sa temporalité permet d'appréhender les différentes épreuves qui ont façonné corrélativement le projet LGV et les formes de participation citoyenne. De l'échelon national, matérialisé par le SNIT, à

¹⁴² Plan d'Occupation des Sols

l'échelle intercommunale, consacrée par le SDRA (document d'urbanisme agénais), en passant par le contrat de plan Etat-région, **le projet de ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse a fait l'objet de choix politiques, préalables à la mise en discussion publique, qu'il est nécessaire d'éclairer pour comprendre précisément ce qui s'est joué au moment des débats CNDP**. C'est donc dans ce contexte particulier que les citoyens seront appelés à donner un avis et à se prononcer sur l'opportunité du projet en 2005 comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

I.1. La conception du projet LGV : d'une intention étatique à son interprétation par le maître d'ouvrage

I.1.a. Adoption et mise en œuvre du schéma national des infrastructures ferroviaires (SNIT)

Le succès des lignes nouvelles à grande vitesse mises en service entre Paris et Lyon en 1981 et 1983 nourrit les ambitions du gouvernement Mitterrand récemment élu, en termes de progrès et d'infrastructures. Lors du conseil des ministres du 31 janvier 1989, le gouvernement décide d'élaborer un schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse. Cette élaboration, engagée par arrêté ministériel du 29 décembre 1989, s'inscrit dans le cadre des dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982. Le gouvernement entend impulser sur le territoire un aménagement cohérent et innovant en termes d'infrastructures ferroviaires capable de concurrencer l'avion et la voiture. L'Etat fixe les grandes orientations en concertation avec les différentes régions mais n'est pas évoquée, à l'époque, la réalisation effective des différents éléments composant le schéma directeur. En ce sens, dans le rapport de présentation du SNIT tel que proposé par le ministère de l'équipement, du logement et des transports, il est précisé que ce « *schéma directeur n'est pas un document de programmation* »¹⁴³. Comme le souligne le rapport : « *un tel schéma directeur a pour vocation d'évaluer les besoins avec suffisamment d'anticipation, compte tenu de l'importance des délais de réalisation des lignes* ». Autrement dit, le SNIT ne précise ni les échéances de réalisation ni l'ordre des priorités entre les lignes, ni même leur financement. Il s'agit simplement de matérialiser une intention étatique visant un aménagement d'ensemble du territoire français. Dans le même sens, une précision est

¹⁴³ Rapport de présentation du Schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse - mai 1991. Ministère de l'équipement, du logement et des transports.

apportée quant à la « *dimension européenne* »¹⁴⁴ de certains axes. Quelques tronçons sont également inscrits dans le schéma directeur du réseau européen de trains à grande vitesse. Ce schéma, sous l'impulsion de la France, a été présenté au Conseil de la Communauté Economique Européenne (CEE) en décembre 1990. Dans ce cadre-là, les axes prioritaires soulevés par l'Europe concernant le Sud-Ouest sont les liaisons Paris-Bordeaux-Irun et Paris-Montpellier-Barcelone, autrement dit un axe atlantique et un axe méditerranéen. Concrètement, les objectifs de ce schéma directeur sont, à termes, d'améliorer les temps de parcours entre Paris et les grandes agglomérations françaises mais également de contribuer au rapprochement de celles-ci avec les métropoles européennes.

Ainsi, afin de réaliser ce schéma, le rapport indique que l'ensemble des décideurs : conseils régionaux, comités régionaux des transports et conseil national des transports ont été consultés pour exprimer leur avis. Cette consultation ne concerne donc pas la société civile, mais uniquement la sphère du pouvoir :

*« Au terme de cette consultation, le schéma directeur a été adopté par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 14 mai 1991 »*¹⁴⁵.

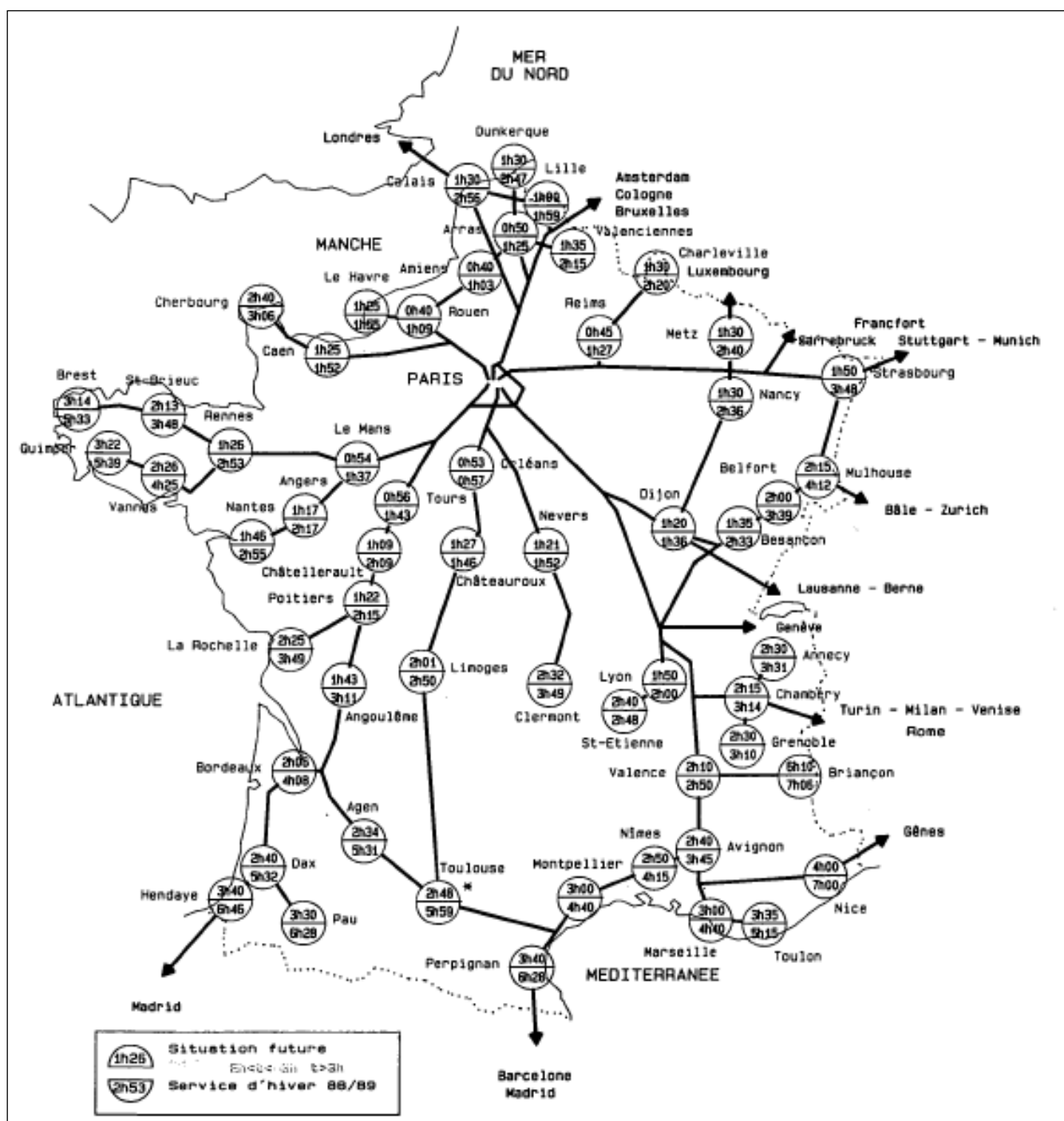
Ce comité interministériel s'est réuni sous l'égide du Premier ministre, Michel Rocard, et rassemble l'ensemble des ministères concernés par l'aménagement du territoire. Le décret d'application est publié le 1^{er} avril 1992 et fait de ce projet d'aménagement du territoire un projet « *d'intérêt général* » au sens des articles L.121-12 et R.121-13 du Code l'urbanisme. Ce programme, comme le montre bien la carte ci-après, est ambitieux. Il vise à construire un maillage cohérent du territoire en termes de LGV. Cependant, n'apparaissent ni les infrastructures existantes, ni les infrastructures en projet qu'elles soient ferroviaires, routières ou autoroutières. En ce sens, la réalité du maillage territoriale n'est pas explicite. Dans ce contexte, l'absence de précision sur les projets d'aménagement du territoire, en dehors des projets LGV, va être « *l'occasion d'une véritable surenchère des responsables politiques locaux, chacun cherchant à amener le TGV sur son territoire et poussant pour que son projet soit réalisé au plus tôt* »¹⁴⁶. Ainsi, le SNIT, reprenant l'ensemble des démarches locales, inscrira seize lignes à construire d'ici une trentaine d'années. Autrement dit, ce schéma national prévoit la construction de 4700 kilomètres de ligne. Il est intéressant de souligner qu'en 1992, trois projets de création de lignes nouvelles viennent d'être déclarés d'utilité

¹⁴⁴ Rapport de présentation du Schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse - mai 1991. Ministère de l'équipement, du logement et des transports.

¹⁴⁵ Idem

¹⁴⁶ Zembri P., « Les fondements de la remise en cause du Schéma Directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse : des faiblesses avant tout structurelles », *In les Annales de Géographie*, 1997, p. 183-194, p.183.

publique et sont donc en cours de financement : la LGV Nord, la LGV Rhône-Alpes et la LGV Interconnexion Est. Il reste donc 3442 kilomètres de lignes nouvelles à réaliser et à financer.



Carte 2 : Schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse adopté en 1992. Evolution des temps de parcours au départ de Paris.

Source : parution au journal officielle de la République le 2 avril 1992

Ainsi, « *la perspective d'effets bénéfiques sur le développement local pousse l'ensemble des régions à demander leur ligne* ». ¹⁴⁷ Rapidement, elles vont solliciter la SNCF et l'Etat pour poursuivre les études techniques et économiques pour chaque projet de ligne. Face aux sollicitations des collectivités territoriales, la SNCF met en place plusieurs « *Missions TGV* » ¹⁴⁸ sur le territoire. Un premier malentendu apparaît alors. La concurrence accrue entre les collectivités territoriales, qui doivent « *se placer* » ¹⁴⁹ pour obtenir leur équipement, élude complètement la question du financement. Comme le souligne P. Essig ¹⁵⁰, les collectivités comptaient de manière implicite sur les financements traditionnels : une contribution de la SNCF, complétée par des contributions de l'Etat et des collectivités territoriales. Ainsi, lorsque l'entreprise répond à la commande des collectivités et « *conduit avec célérité les études préliminaires* » ¹⁵¹, les modalités de financement des projets ne sont jamais abordées, ni même la question de sa participation financière. A ce sujet, l'Etat ne lève jamais cette ambiguïté. Il accompagne les démarches en région, comme nous allons l'aborder plus en détail par la suite, en encourageant la signature des contrats de plan Etat-région. Il mobilise les administrations compétentes, laissant planer la possibilité que tous ces projets, en cours de réflexion, puissent être financés. Les études se poursuivent, la SNCF développe « *les analyses économiques et financières nécessaires* » ¹⁵² aux procédures de débats publics en proposant une estimation chiffrée du coût total de l'infrastructure sans expliquer précisément selon quelle répartition financière le projet sera réalisé.

I.1.b. une importante réforme ferroviaire : la création de Réseau Ferré de France (RFF)

En 1991, lorsque le SNIT est adopté, la SNCF finance le lancement de trois lignes nouvelles ¹⁵³. A cela s'ajoute les investissements nécessaires liés à la maintenance du réseau existant et au développement des transports interrégionaux. La SNCF est confrontée à des dépenses conséquentes alors que sa capacité d'autofinancement est faible. Comme l'analyse P. Zembri, le déficit de la SNCF ne fait que s'accroître : sa dette ¹⁵⁴ « *devient alors une*

¹⁴⁷ Zembri P., « Les fondements de la remise en cause du Schéma Directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse : des faiblesses avant tout structurelles », *In les Annales de Géographie*, 1997, p.183.

¹⁴⁸ Les « Missions TGV » sont le nom donné par la SNCF aux équipes chargées de réaliser les études pour chaque projet de ligne.

¹⁴⁹ Essig P., « Le concept TGV, des origines au TGV pendulaire », 1997, p.38.

¹⁵⁰ Philippe Essig a occupé le poste de président de la SNCF de 1985 à 1988 avant de devenir secrétaire d'Etat au logement dans le gouvernement Mitterrand.

¹⁵¹ Essig P., « Le concept TGV, des origines au TGV pendulaire », 1997, p.38.

¹⁵² Idem

¹⁵³ La LGV Nord, la LGV Rhône-Alpes et la LGV Interconnexion Est.

¹⁵⁴ 206 milliards de francs en 1996 soit plus de 31,4 milliards d'euros.

*bombe à retardement qui menace l'existence même du réseau ferré »*¹⁵⁵. Concrètement, le gouvernement français se voit dans l'obligation de réformer la SNCF pour éviter la faillite de tout le système ferroviaire français. Aussi, en 1997, l'entreprise Réseau Ferré de France (RFF) voit le jour. L'Etat crée un établissement public à caractère industriel et commercial (dit EPIC). Comme pour la SNCF, l'Etat est le seul actionnaire de RFF. Dès lors, la SNCF se voit attribuer la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré. De surcroît, la SNCF assure, pour le compte de RFF, le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité. Quant à RFF, l'entreprise se charge de l'aménagement et du développement des infrastructures ferroviaires dont les caractéristiques principales restent fixées par l'Etat. Ainsi, au regard de ses attributions, dès 1997, RFF prend la main sur tous les dossiers liés au SNIT tel que voté en 1991.

Cette réforme de l'institution ferroviaire mérite d'être soulignée car elle est lourde de conséquences sur la poursuite des études concernant les lignes à grandes vitesses. En effet, pour synthétiser, d'un côté la SNCF est chargée de l'*entretien* du réseau et de l'autre, RFF a pour mission son *développement*. Cette évolution structurelle du point de vue de la gestion du chemin de fer en France va nettement renforcer une lecture du SNIT en termes d'investissement. Autrement dit, l'orientation des projets du SNIT va davantage être axée vers une construction de voies nouvelles, l'investissement relevant de la responsabilité de RFF, plutôt que vers la modernisation des voies existantes, relevant des missions de la SNCF. La réforme de 1997 va alors favoriser l'émergence d'une tension nouvelle entre la maintenance du réseau qui rentre en concurrence avec la création de lignes nouvelles. Par là-même, ce sont deux conceptions du service public ferroviaire en France qui entrent en tension : l'une défendant l'accessibilité du réseau et sa proximité via l'entretien de l'existant et la seconde défendant un développement à l'échelle nationale et européenne par la création de dessertes à grande vitesse. Dans le principe, ces deux conceptions ne s'opposent pas. Toutefois, elles rentrent en tension en raison de la capacité financière limitée de l'actionnaire principal de ces deux EPIC, c'est-à-dire l'Etat, qui ne peut pas assurer le coût à la fois de l'entretien et de la construction.

Concrètement, RFF poursuit les études lancées par la SNCF dans le cadre des « Missions TGV » et spécifie les besoins du territoire dans la perspective d'étendre le réseau ferroviaire. Ainsi, avant même le lancement des études dans le cadre des contrats de plan Etat-région (2000-2006), avant même le débat public CNDP (2005), des tensions fortes apparaissent lors

¹⁵⁵ Zembri P., « Les fondements de la remise en cause du Schéma Directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse : des faiblesses avant tout structurelles », *In les Annales de Géographie*, 1997, p.183-194, p.186.

de la phase de conception du projet de LGV Bordeaux-Toulouse. A ce stade, **trois types de tensions structurent le processus**. La première de ces tensions est liée aux effets d'opportunités que représente l'adoption du SNIT : **le renforcement de la concurrence entre les régions incite l'ensemble des élus locaux à réclamer leur ligne**. Deuxièmement, des tensions apparaissent en raison de la conjoncture économique : la SNCF s'endette de manière conséquente et les capacités de financement de l'Etat diminuent alors même que **les études relatives à la création de LGV sont lancées dans toutes les régions sans que la question du financement soit soulevée**. Comme nous le verrons, cet aspect ne fera que s'amplifier sous l'effet de la crise que va traverser la France dans les années suivantes. Enfin, **des tensions structurelles relatives à la séparation entre le développement du réseau porté par RFF et la maintenance**, mission de la SNCF émergent. Dans ce contexte, RFF doit se démarquer vis-à-vis de la SNCF, voire prouver son utilité, et justifier ainsi l'opportunité de créer des voies nouvelles.

I.2. Le projet LGV à l'échelle régionale : du SNIT à la signature du contrat de plan Etat-Région

Avant les premières lois de décentralisation (1982), la vision de l'aménagement du territoire français était exclusivement centralisée. Comme on peut d'ailleurs le constater sur toutes les cartes d'infrastructures, notamment celle représentant le SNIT¹⁵⁶, l'ensemble des liaisons ferroviaires part de la capitale et forme une « étoile »¹⁵⁷ dont le centre est Paris. Cette vision persistante va marquer le lancement de l'ensemble des projets de LGV en France. Tous les projets de LGV sont impulsés par le gouvernement centralisé et les travaux partent de la capitale pour irriguer progressivement la province.

« Tout se joue à Paris. Avant même que le schéma directeur ne soit voté, le sénateur [X]est venu me trouver, j'étais conseiller général à l'époque, et il m'a demandé mon avis sur le projet. Il voulait savoir si je le soutiendrais. Avec tout le respect que j'avais pour lui, je lui ai répondu en rigolant, ce projet-là, c'est un projet de technocrates parisiens, on n'a pas besoin de ça dans notre département, ça n'apporte rien à l'économie. Ce sont encore de bonnes terres agricoles qui vont disparaître pour du béton ! Ça n'a pas empêché le gouvernement de voter pour le schéma ferroviaire de 92 »¹⁵⁸

¹⁵⁶ Voir la carte 2 p.66.

¹⁵⁷ Extrait de l'entretien avec un élu local (code enquête : EE5)

¹⁵⁸ Idem

I.2.a. La construction du tronçon de Paris à Tours

Selon les archives consultées, ce sont les ingénieurs du département planification de la SNCF à Paris qui, dès les années 1975, émettent l'idée de construire le TGV-Atlantique. L'enjeu est alors de relier, au plus vite, Paris avec les grandes agglomérations du grand ouest français. Ces ingénieurs ont donc formellement pour mission de réfléchir à un « *schéma à l'horizon 2000* »¹⁵⁹. Dans leur article sur les origines du TGV, J.F. Picard et A. Beltran ont pu interroger l'un des instigateurs de ce projet, Gérard Mathieu :

« *Il s'agissait de fusionner les flux des axes Paris-Bordeaux, Toulouse et l'Espagne d'une part, Paris vers la Bretagne et les Pays de la Loire de l'autre, à partir d'un tronc commun* »¹⁶⁰.

Puis l'idée chemine rapidement jusqu'au sommet de l'Etat. Et en septembre 1981, lors de l'inauguration du TGV Sud-Est (la ligne Paris-Lyon), le président François Mitterrand annonce publiquement la volonté du gouvernement de poursuivre cette « *marche vers le progrès* »¹⁶¹ par le lancement d'une nouvelle infrastructure : le TGV-Atlantique. La première étape du projet concerne donc la création d'une ligne nouvelle vers Nantes et Bordeaux avec un tronçon commun jusqu'à Tours (Saint-Pierre-des-Corps pour être précis). Très vite, le projet se structure et des études sont lancées. A l'époque, l'enjeu pour les promoteurs de cette LGV Paris-Tours consiste à être le plus réactif possible afin que les changements structurels relatifs à la SNCF et les changements conjoncturels relatifs à la réforme de l'enquête d'utilité publique ne viennent impacter le bon déroulement des procédures administratives nécessaires au lancement des travaux.

D'une part, dès janvier 1983, la SNCF se transforme en EPIC. La convention mise en œuvre en 1937 pour 45 ans entre l'Etat et les différentes compagnies ferroviaires privées de l'époque est arrivée à expiration permettant ainsi au gouvernement de récupérer sous son giron la SNCF. Il s'agit, en quelque sorte, d'une nationalisation de l'entreprise. Et d'autre part, l'adoption imminente de la loi Bouchardeau¹⁶², faisant évoluer le dispositif de l'enquête d'utilité publique de la défense du droit des propriétaires lors d'expropriation à une procédure d'information et de recueil des avis de la population, incite les promoteurs du projet à se hâter.

¹⁵⁹ Picard J.-F. et Beltran A., « D'où viens-tu TGV ? », *Revue Générale des chemins de Fer*, 1994, p.81.

¹⁶⁰ Idem

¹⁶¹ Vidéo de l'inauguration du TGV en 1981 en ligne : <http://www.ina.fr/video/CAA8101678701>

¹⁶² Article 4 de la loi n°83.630 du 12 juillet 1983. Le but des enquêtes publiques est désormais de « recueillir les appréciations, suggestions et contre-propositions du public ... afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information » dès lors où un projet est susceptible d'affecter l'environnement.

La date de l'enquête publique concernant le tronçon Paris-Tours est fixée sur deux mois, de mai à juin 1983 alors que la loi Bouchardeau ne sera adoptée qu'en juillet 1983. Les dispositions relatives à ce texte de loi, en termes de démocratisation de l'enquête publique et de protection de l'environnement, ne s'appliquent donc pas à ce projet. Dans ce contexte particulier, en dehors de quelques effets d'annonce politique, comme lors de l'inauguration de la ligne Paris-Lyon par exemple, le projet de LGV entre Paris et Tours est très peu évoqué publiquement. Comme le souligne C. Blatrix, « *l'enquête d'utilité publique a longtemps constitué le seul moment où la consultation du public était obligatoire* »¹⁶³. Cependant, au regard de la faible médiatisation de ces procédures administratives extrêmement complexes, il est fort probable que cette enquête fasse partie des 85% d'enquêtes publique qui se caractérisent par une « *carence totale ou partielle de public* »¹⁶⁴.

Dans le cadre de cette enquête publique, cette procédure, très solennelle, reste relativement « *hermétique* »¹⁶⁵ au public pour deux raisons. D'une part, le vocabulaire utilisé, combinant univers du droit et termes techniques, rend les informations contenues dans le dossier difficilement accessibles au grand public. D'autre part, l'objectif de la procédure, avant l'adoption de la loi Bouchardeau, vise davantage la défense des propriétaires expropriés que l'information du public. En mai 1985, quand la déclaration d'utilité publique (DUP) permettant la création du tronçon Paris-Tours est signée par le gouvernement, des contestations assez fortes émergent sur l'ensemble de ce tracé. Alors que la phase d'enquête publique s'achève par la signature de la DUP, pour les populations concernées il s'agit en réalité du « *point de départ d'une mobilisation des opposants à l'implantation d'un équipement* »¹⁶⁶.

Dans ce cas, l'opposition s'est exprimée, dans un premier temps, par des affrontements et des manifestations puis, dans un second temps, par un recours devant le Conseil d'Etat. Comme le souligne A. Jobert, « *la procédure tend à devenir participative et une déclaration d'utilité publique (bien qu'elle conserve toute sa force juridique) n'a plus la dimension « sacrée » qu'elle pouvait avoir auparavant* »¹⁶⁷. Néanmoins, malgré la mobilisation, les associations n'obtiendront pas gain de cause et leur intervention aura pour seul effet de

¹⁶³ Blatrix C., « Vers une 'démocratie participative' ? Le cas de l'enquête publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 299-313, p.299.

¹⁶⁴ Chaumet M., *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Les Editions Juris Service, 1993, p.70.

¹⁶⁵ Blatrix C., « Vers une 'démocratie participative' ? Le cas de l'enquête publique », 1996, p.302.

¹⁶⁶ Jobert A., « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. » *In Politix*. Vol. 11, N°42. Deuxième trimestre 1998. pp. 67-92, p.75.

¹⁶⁷ Jobert A., « L'aménagement en politique », 1998, p.76.

retarder une partie des travaux, ceux dans la zone concernée par le litige (Loir-et-Cher et Indre-et-Loire). Ces derniers s'étendront de juillet 1985 à septembre 1990.

I.2.b. La construction du tronçon de Tours à Bordeaux

En ce qui concerne la phase suivante, c'est-à-dire le prolongement de Tours jusqu'à Bordeaux, des différences notoires sont à souligner, bien au-delà de la seule mise en application de la loi Bouchardeau. Bien que l'aménagement du territoire, dans sa globalité, reste une compétence du gouvernement, les régions ont acquis, depuis 1982, de nouvelles compétences dans le domaine et peuvent également être force de proposition ou même de contradiction. Effectivement, leur possibilité d'infléchir le cours d'un projet est proportionnellement croissante à leur capacité de financement. En ce sens, les régions vont peser de plus en plus significativement dans la conception des projets, dans leurs rapports avec la SNCF et RFF, ainsi que dans le processus de décision.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'ouverture des projets à la discussion publique, depuis la mise en service du tronçon Paris-Tours en 1990, la loi a évolué en matière d'information et de participation du public. La loi Bouchardeau a été adoptée en juillet 1983 et s'applique désormais pour l'ensemble des procédures d'enquête d'utilité publique. Puis, le 15 février 1992, la « circulaire Bianco » est promulguée. La loi impose dorénavant la tenue d'un débat afin d'associer le public le plus tôt possible. L'enjeu est de favoriser la participation des citoyens avant que les décisions relatives au projet ne soient prises, en amont de la procédure d'enquête publique.

Conformément à la loi, le projet de LGV Tours-Bordeaux fait donc l'objet d'un débat « Bianco ». L'organisation du débat est placée sous la responsabilité d'un préfet coordonnateur, Bernard Landouzy (préfet de la région Aquitaine). Une convention est alors signée le 12 juillet 1995 afin de poser « *les bases du dispositif organisationnel* »¹⁶⁸. Un *comité de pilotage* du débat est établi et le préfet coordonnateur préside cette instance. Ce comité est également composé des préfets de la région Poitou-Charentes et de la région Centre, ainsi que des présidents des conseils régionaux d'Aquitaine, Poitou-Charentes et Centre. Sont également présents deux représentants de la SNCF¹⁶⁹, un agent de la Direction des Transports Terrestres et un représentant de la Direction Régionale de l'Environnement Aquitaine (aujourd'hui connue sous l'appellation DREAL¹⁷⁰). Un groupe technique, placé sous la tutelle

¹⁶⁸ Rui S., La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique, Paris, Armand Colin, 2004, p.114.

¹⁶⁹ RFF ne sera créé qu'en 1998 ce qui explique la présence exclusive des représentants de la SNCF.

¹⁷⁰ Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement d'Aquitaine.

de ce *comité de pilotage*, est chargé de rassembler toutes les données nécessaires afin de rédiger le document de base du débat public.

Pour cela, les services déconcentrés de l'Etat, désignés par les trois préfets de région, sont mobilisés aux côtés des salariés de la SNCF dans le cadre de la « *Mission TGV* »¹⁷¹ mise en place par l'entreprise. Durant les débats, ce groupe technique assure également le suivi du déroulement des échanges. Aussi, il doit pouvoir réaliser et fournir à tout moment des études supplémentaires si besoin. De plus, le comité technique doit recueillir tous les éléments utiles à la préparation du cahier des charges de l'infrastructure. Enfin, le préfet coordonnateur met en place une commission de suivi, composée d'élus, d'acteurs socio-économiques et d'associations. Ses membres sont désignés par les régions impliquées dans le débat. Cette commission est mandatée afin d'assurer la transparence des débats et veille à ce que les informations rendues publiques soient pertinentes et de qualité. Autrement dit, il s'agit de faciliter l'information du public et l'instauration d'un débat ouvert et pluraliste. En pratique, quatre thématiques doivent être abordées et discutées. Elles portent sur « *les grandes fonctions de l'infrastructure : l'intérêt économique et social du projet ; les conditions de valorisation de l'aménagement des territoires desservis ; l'impact sur l'environnement humain et naturel des espaces traversés ; l'amélioration des conditions de transport de la population* ». ¹⁷² La mise en discussion de ces différents thèmes doit ainsi permettre de répondre collectivement à la question de l'opportunité du projet. Puis, à l'issue des débats, le Préfet de la région Aquitaine, coordonnateur du dispositif réalise une synthèse des débats et propose un cahier des charges de l'infrastructure avec l'appui du comité technique. Enfin, le *comité de pilotage* valide ces documents qui vont faire l'objet d'une approbation ministérielle.

Là encore, coïncidence du calendrier, les débats publics concernant le projet de LGV Tours-Bordeaux se mettent en place juste avant que ne soit créée la CNDP (Commission Nationale du Débat public), issue de la loi du 2 février 1995 dite loi Barnier. La loi Barnier renforce l'indépendance de l'administration organisatrice des débats vis-à-vis du maître d'ouvrage. Cette nouvelle réforme du débat public intervient suite à de nombreuses critiques émises à l'encontre de la position relativement ambiguë du préfet coordonnateur dans le cadre des débats « Bianco ». En effet, deux tensions relatives à ses missions sont à relever. Il est d'une part chargé de représenter le gouvernement national sur le territoire régional. Concrètement, l'Etat est l'un des promoteurs du projet de LGV Tours-Bordeaux, à la fois en tant que commanditaire mais également en tant qu'actionnaire unique de la SNCF, entreprise publique elle-même étant partie prenante du projet. Et d'autre part, le préfet, lors du

¹⁷¹ La « Mission TGV » Tour-Bordeaux est le nom donné par la SNCF aux équipes chargées de réaliser les études pour ce projet de ligne.

¹⁷² Extrait de la Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures dite Circulaire Bianco.

déroulement des débats se voit assigner le rôle de médiateur entre les nombreux intérêts locaux qu'il doit ensuite synthétiser pour rendre compte des débats et élaborer le cahier des charges de l'infrastructure.

En ce sens, de nombreux auteurs ont souligné à quel point un débat « Bianco » pouvait « *s'apparenter à une forme sophistiquée d'information du public* »¹⁷³. Effectivement, cette nouvelle procédure constitue davantage une « *concession procédurale* »¹⁷⁴ faite à l'issue, notamment, du conflit autour du TGV Méditerranée qu'une volonté politique de démocratiser la décision publique. Ce conflit est d'ailleurs largement documenté dans la littérature¹⁷⁵. Aussi, l'histoire de l'institutionnalisation du débat renvoie à l'enjeu que représente l'instauration d'un garant « *à qui revient la responsabilité d'organiser la publicisation et la mise en discussion des projets selon des modalités justes et efficaces* »¹⁷⁶. Autrement dit, l'ambiguïté du rôle tenu par le préfet coordonnateur, qui est à la fois représentant de l'Etat sur le territoire, organisateur du débat et rédacteur du cahier des charges, ne garantit pas l'indépendance des discussions vis-à-vis des promoteurs du projet. Selon S. Rui, les modalités de débat portent même la marque de « *la volonté de contrôle* » des maîtres d'ouvrage « *tant leur crainte est grande de voir une offre de débat réduire le travail de mobilisation institutionnelle des exécutifs régionaux pour capter des infrastructures sur leur territoire* »¹⁷⁷.

Toutefois, sans rentrer dans le détail de l'analyse de ce débat public, il a déjà été documenté par ailleurs¹⁷⁸, plusieurs observations méritent d'être soulevées afin de mieux comprendre le contexte politique, social et économique relatif à notre terrain de recherche concernant le projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse. La première observation concerne le projet mis en débat public. Le débat « Bianco », tel que le précise la convention du 12 juillet 1995, traite en réalité du tronçon global Tours-Dax et pas seulement de la liaison ferroviaire entre Tours et Bordeaux. Ce qui nous amène à notre seconde observation. Le projet soumis au débat public a été scindé en trois ensembles distincts : la LGV Tours-Angoulême (182 km), la LGV Angoulême-Bordeaux (121 km) et la LGV Bordeaux-Dax (147

¹⁷³ Blatrix C., « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 51.

¹⁷⁴ Blatrix C., La « démocratie participative », de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes, Thèse de science politique, 2000, p.79.

¹⁷⁵ Sur le sujet, lire Donzel A., « L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée », 1996 ; Fourniau J.-M., « La portée des contestations du TGV Méditerranée », 1997 ; Lolive J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, l'Harmattan, 1999.

¹⁷⁶ Rui S., « Ressorts et incidences de l'autorité du garant sur les débats publics. Des commissions de suivi Bianco à la CNDP », in Revel M. et al. (dir.), 2007, p. 101.

¹⁷⁷ Idem, p.103.

¹⁷⁸ Le débat « Bianco » concernant la LGV Tour-Bordeaux-Dax constitue le terrain de recherche de S. Rui dans *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

km). Chaque tronçon a fait l'objet d'études menées séparément par la mission TGV de la SNCF. Chacune des villes est matérialisée par un point rouge sur la carte ci-dessous :



Carte 3 : Le réseau ferré, carte simplifiée (source : www.sncf.fr)

Enfin la dernière observation concerne la tenue de réunions publiques à Bayonne dans le cadre du prolongement de la LGV jusqu'à l'Espagne. Depuis 1992, des associations sont mobilisées contre la création d'un tronçon LGV entre Dax et Vitoria (Espagne). Lorsque des réunions publiques s'organisent dans le cadre des débats « Bianco » sur un prolongement éventuel de la LGV vers Dax, ces associations se mobilisent. Elles dénoncent la « *contradiction* »¹⁷⁹ entre un débat ne portant que sur le TGV Aquitaine (Tours-Bordeaux-Dax) et l'affirmation dans les échanges que la liaison avec la péninsule ibérique représente un enjeu autant à l'échelle nationale qu'europpéenne. Cette importante mobilisation va alors contraindre la « *Mission TGV* » à organiser une réunion publique le 26 février 1996 à Bayonne. Les échanges vont ainsi converger vers une revendication commune : « *faire accepter la liaison Dax-frontière comme objet de débat* »¹⁸⁰. Je tiens à préciser que je ne suis pas parvenue à récupérer d'archive officielle des débats dans le secteur de Dax et Bayonne. Seuls les débats publics sur les tronçons Tours-Angoulême et Angoulême-Bordeaux ont fait l'objet d'une communication dans le cadre des procédures d'enquête publique dont ces

¹⁷⁹ Propos d'un militant associatif membre d'une association du Pays Basque (code enquêté EA15).

¹⁸⁰ Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004, p.147.

liaisons ferroviaires ont fait l'objet. La liaison Bordeaux-Dax-Hendaye, comme nous le verrons, fera une réapparition seulement aux tournants des années 2000 dans le cadre du contrat de plan Etat-région Aquitaine. Quant aux archives recueillies concernant l'axe Tours-Bordeaux, il est précisé que ce sont deux débats publics qui ont été menés pour discuter de l'opportunité du projet. Là encore, les échanges sont faiblement documentés. Pour le premier débat public, concernant le tronçon entre Tours et Angoulême organisé en 1995, quelques lignes seulement relatent ce temps fort :

« C'est sur la base des études fonctionnelles que les documents supports du débat public ont été élaborés. Le débat public s'est déroulé au début de l'année 1995 et a clairement fait apparaître la nécessité de réaliser la ligne à grande vitesse Aquitaine. Ce débat a conduit à l'élaboration du cahier des charges de l'infrastructure, approuvé par décision ministérielle du 24 octobre 1996 »¹⁸¹.

Et concernant le second débat public pour le tronçon entre Angoulême et Bordeaux, organisé en 1996, il n'y a guère plus de précisions :

« C'est sur la base des études pré-fonctionnelles que le débat préalable et ses documents de supports ont été élaborés. Le débat public s'est déroulé au début de l'année 1996 et a clairement permis de dégager la nécessité, voire même l'urgence de la réalisation du TGV Aquitaine. Ce débat a conduit à l'élaboration du cahier des charges de l'infrastructure par le maître d'ouvrage de l'infrastructure (approuvé par décision gouvernementale du 24 octobre 1996) »¹⁸².

Ainsi, d'une part, la contestation civique générée par le tronçon Paris-Tours, concentrée essentiellement dans les départements au sud de ce tracé, et d'autre part, cette « urgence » décelée au moment des débats dans le nord de Bordeaux, conduisent le gouvernement à inverser le phasage du projet. Au lieu de travailler en descendant de Tours vers Bordeaux, le tronçon Bordeaux-Angoulême constitue alors la phase 1 du projet et le Tours-Angoulême la phase 2. Quant à l'axe Bordeaux-Dax il sort littéralement de l'agenda politique.

Par ailleurs, à l'aide du cahier des charges élaboré suite à ces débats publics, les études se poursuivent en vue de préparer chacun des deux dossiers pour l'enquête d'utilité publique. Une précision s'impose ici. Dès 1998, RFF est créée pour pallier la dette importante contractée par la SNCF. Au regard de ses missions, c'est alors cet EPIC fraîchement conçu qui reprend la main sur le projet de LGV entre Tours et Bordeaux. Cette évolution structurelle relative à la création de RFF explique en partie que les études d'Avant-projet Sommaire (études APS) ne débutent qu'en 2001 pour la phase 1. Elles vont ainsi s'étendre jusqu'à en 2003 permettant, par la suite, la mise à l'enquête publique du projet, de février à mars 2005 et

¹⁸¹ Extrait du dossier des engagements de l'Etat dans le projet SEA Tours – Angoulême, juillet 2009.

¹⁸² Extrait du dossier des engagements de l'Etat dans le projet SEA Angoulême – Bordeaux, mars 2007.

la déclaration d'utilité publique en juillet 2006. Quant à la phase 2, les études APS se déroulent de 2004 à 2006. L'enquête publique s'ouvre d'octobre à décembre 2007 et la déclaration d'utilité publique (DUP) est prononcée en juin 2009. Comme le souligne le dossier des engagements de l'Etat, la DUP est perçue comme une évidence par le gouvernement :

« Cette liaison présente un intérêt européen (inscription au programme de réseau transeuropéen de transport), national (inscription au schéma directeur des LGV) et régional (desserte locale). Elle répond aux nécessités d'aménagement du territoire et d'ouverture de l'axe atlantique vers la péninsule ibérique. Ses fonctionnalités correspondent au besoin accru de mobilité des personnes »¹⁸³.

Autrement dit, dans la mesure où d'une part le tronçon Paris-Tours est en service depuis les années 90, et d'autre part le projet d'un axe ferroviaire reliant Paris à l'Espagne s'inscrit dans les schémas de programmation d'infrastructures nationaux et européens, alors le projet de LGV Tours-Bordeaux est considéré comme relevant de l'intérêt général. Ainsi, dès 2009, les deux DUP signées, les travaux peuvent alors légalement commencer. La mise en service de ce tronçon est prévue pour 2017.

Ce tableau fait état des différentes phases relatives à la mise en service de la LGV SEA :

Tronçon	Débat public	Enquête publique	DUP	Mise en service
Paris-Tours	Non	Mai à juin 1983	Mai 1985	1990
Tours-Angoulême	Débat Bianco (1995)	Octobre à décembre 2007 (Loi Bouchardeau)	Juin 2009	2017
Angoulême-Bordeaux	Débat Bianco (1996)	Février à mars 2005	Juillet 2006	
Bordeaux-Dax	Débat Bianco (1996)			Après 2030
	Débat CNDP (2006) : incluant le tronçon Dax - Hendaye	Octobre à décembre 2014 (projet GPSO) excluant le tronçon Dax-Hendaye	Non déclarée (réponse prévue courant 2015)	
Bordeaux-Toulouse	Débat CNDP (2005)			Avant 2030

I.2.c. La signature du contrat de plan Etat-Régions : quand les régions s'accordent entre elles

Comme nous l'avons indiqué dans la partie méthodologique, notre attention se porte sur le terrain agenais, situé en Aquitaine. C'est donc dans un premier temps vers le contrat de plan Etat-région signé entre le gouvernement et la région Aquitaine que nous nous sommes tournés. Le contrat de plan de la région Aquitaine a été signé le 19 avril 2000 entre le président du conseil régional, Alain Rousset, d'une part, et l'Etat, représenté par le préfet de région, d'autre part. Le contrat de plan est conçu comme un « *outil d'aménagement du*

¹⁸³ Extrait du dossier des engagements de l'Etat dans le projet SEA Angoulême - Bordeaux, mars 2007.

territoire » afin de répondre à « *une triple problématique, celle de la qualité de l'environnement, celle de la solidarité humaine et territoriale, celle de l'emploi* »¹⁸⁴. De plus, son élaboration, comme l'indique le document lui-même, s'est mise en place autour d'une large « *concertation* » avec l'ensemble des parties prenantes institutionnelles sur une période s'étendant de septembre 1999 à mars 2000. Les participants sont donc tous issus de la sphère politique et économique et à ce stade des réflexions, la société civile n'est pas invitée aux discussions. Les échanges concernent donc uniquement l'*espace public systémique*. L'enjeu de ces rencontres est de pouvoir mobiliser, le plus tôt possible, l'ensemble des collectivités territoriales, dès la phase de financement des diagnostics à réaliser.

Suite au processus de décentralisation, les collectivités locales sont appelées à s'investir à la fois dans les choix stratégiques quant aux infrastructures à mettre en place sur le territoire mais également à participer à leurs financements. En ce sens, il est impératif de les impliquer le plus tôt possible afin que celles-ci prévoient les budgets nécessaires. Dans cette perspective, et ce, dès le lancement du Contrat de Plan de la région Aquitaine en 2000, de nombreuses collectivités sont alors sollicitées pour financer plusieurs études afin de réaliser un diagnostic du territoire et de ses besoins. A ce sujet, le Conseil Economique et Social rédige un rapport préliminaire concernant « *les perspectives et les grandes tendances de l'Aquitaine* »¹⁸⁵, dans lequel est pointé le caractère prioritaire de la réalisation de deux liaisons ferroviaires vers l'Espagne, l'une *via* le Pays basque et l'autre *via* Toulouse.

Cependant, il faut souligner que l'implantation géographique de ces deux liaisons ferroviaires a une incidence forte quant à leur prise en charge politique, technique et administrative. En effet, la liaison entre Bordeaux et l'Espagne *via* le Pays basque relève uniquement du conseil régional d'Aquitaine. Ce tronçon Bordeaux-Dax avait d'ailleurs fait partie intégrante du projet de la « *Mission TGV* » telle que soumise au débat public « *Bianco* » entre 1995 et 1996. A l'inverse, la liaison entre Bordeaux, Toulouse et Narbonne concerne plusieurs régions. Aussi, dans la perspective de mener à bien ce second projet, dans le contrat de Plan, il est préconisé d'opérer des rapprochements afin de faciliter les coopérations interrégionales :

« *Une étude interrégionale sur l'amélioration de la liaison Bordeaux-Toulouse-Méditerranée sera engagée au titre du Contrat de Plan* »¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Introduction du Contrat de plan signé en avril 2000.

¹⁸⁵ Idem

¹⁸⁶ Projet inscrit dans le Contrat de plan Etat – région Aquitaine signé en avril 2000.

A ce stade d'avancement des projets, une première décision consiste à mener les réflexions sur les deux liaisons ferroviaires de manière distincte l'une de l'autre. D'une part, le conseil régional d'Aquitaine prend en charge la totalité de ce projet avec l'ensemble des collectivités parties prenantes, notamment les conseils généraux (Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques), certaines agglomérations, notamment les villes-préfectures (Bordeaux et Mont de Marsan principalement) voire les sous-préfectures si celles-ci sont concernées par le tracé (Dax et Bayonne notamment).

En parallèle, dès 2001, les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon s'accordent afin de travailler, quant à elles, sur le tronçon Bordeaux-Toulouse-Narbonne. Dans cette perspective, un *comité de pilotage* se constitue sous l'égide du préfet de la région Midi-Pyrénées. Initialement, les préfets des régions Aquitaine et Languedoc-Roussillon, les présidents des conseils régionaux d'Aquitaine, de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon, un représentant du ministère chargé des transports, et les présidents de RFF et de la SNCF sont conviés. L'objectif est alors de conduire l'ensemble des études nécessaires et d'assurer la meilleure cohérence possible entre le schéma national des infrastructures ferroviaires adopté en 1991 et son inscription sur le territoire. Il est important de souligner ici, que l'ensemble des études – Bordeaux-Dax-Hendaye et Bordeaux-Toulouse-Narbonne – sont cofinancées par le CIACT, RFF, la SNCF et les régions engagées dans les réflexions.

En même temps, à l'échelon national, le CIACT du 13 décembre 2002, présidé par le premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin, va se réunir pour proposer de nouvelles orientations pour la politique d'aménagement du territoire. L'Etat engage alors une « *stratégie nationale destinée à consolider le rayonnement des métropoles françaises au niveau européen* »¹⁸⁷. Dans cette perspective, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR¹⁸⁸) est missionnée afin de proposer des éléments d'action concrets. Il est alors question de s'appuyer sur quatre axes stratégiques : le développement économique, l'enseignement supérieur et la recherche, le rayonnement culturel et artistique et l'accessibilité de la France via le développement de ses infrastructures. Puis, le CIACT du 18 décembre 2003 va suivre les préconisations issues de ce diagnostic proposé par la DATAR en 2003 et inscrire les lignes nouvelles à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne sur la carte des infrastructures à réaliser sur le long terme. Ces infrastructures relèvent du quatrième axe stratégique porté par l'institution.

¹⁸⁷ « Pour un rayonnement européen des métropoles françaises ». Éléments de diagnostic et orientations, rapport de la DATAR publié en 2003.

¹⁸⁸ La DATAR est une administration de mission à vocation interministérielle. Elle prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État et accompagne les mutations économiques en privilégiant une approche offensive de la compétitivité (<http://territoires.gouv.fr/la-datar>).

Pour faire écho à cette décision ministérielle, le *comité de pilotage* interrégional (tronçon Bordeaux-Toulouse-Narbonne) va alors adopter une nouvelle position. En effet, dans un contexte de concurrence latente entre les régions sur la question du financement, l'enjeu consiste donc à être le plus réactif possible pour lancer les procédures administratives de concertation et ainsi capter, en premier, les financements disponibles. Aussi, en date du 23 janvier 2004, le *comité de pilotage* interrégional décide de réduire la voilure en ne retenant plus que la liaison ferroviaire entre Bordeaux et Toulouse comme étant prioritaire.

Afin de mieux comprendre ce choix politique, il est important de relever ici que la région Languedoc-Roussillon, bien que très intéressée par le prolongement de la LGV de Toulouse à Narbonne, est également engagée dans des études en partenariat avec la région PACA. En effet, l'enjeu de ces études est de poursuivre la liaison LGV entre Nîmes et Montpellier, pour ensuite descendre vers Narbonne, Perpignan et l'Espagne, dans le cadre de la LGV Méditerranée. Cette LGV, dans le prolongement de l'axe Paris-Lyon, ramenant Marseille à 3 heures de la capitale, a été mise en service en 2001. Cette réalisation permet d'assurer la desserte de Montpellier, au départ de Paris en un peu moins de 3h30. Ainsi, le tronçon Toulouse-Narbonne, bien qu'indispensable pour les promoteurs du projet, notamment dans le cadre de la mise en place d'une liaison à grande vitesse dite Sud-Sud, selon une traversée de l'Atlantique vers la Méditerranée, est de fait, moins prioritaire.

Dans la lancée, le *comité de pilotage* va donc se transformer en profondeur et de nouveaux partenaires vont être impliqués : les présidents des conseils généraux de Lot-et-Garonne, de Tarn-et-Garonne et de la Haute-Garonne, les présidents de la communauté urbaine de Bordeaux, des communautés d'agglomération d'Agen, du Pays de Montauban et des Trois-Rivières, du Grand-Toulouse et du SICOVAL¹⁸⁹. Dans la perspective de respecter les obligations légales en termes de participation du public, il va s'agir de préparer le débat public à mettre en place. En séance du 24 novembre 2004, ce *comité de pilotage* élargi va valider l'ensemble des études préparatoires au débat public telles que proposées par le maître d'ouvrage, RFF. Ce dernier va ensuite officiellement contacter la CNDP afin d'initier la procédure de débat public. L'entreprise ferroviaire aura pour tâche de finaliser le dossier du maître d'ouvrage, de le compléter par les études socio-économiques, techniques, environnementales relatives à l'aménagement du territoire telles que demandées par la CNDP afin de le présenter en débat public dès 2005.

¹⁸⁹ Syndicat intercommunal pour l'aménagement et le développement des coteaux et de la vallée de l'Hers. La communauté d'Agglomération du Sicoval regroupe 36 communes du sud-est toulousain.

Dans cette course contre la montre, **le projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse devance alors le projet de LGV entre Bordeaux et l'Espagne via la côte Atlantique**. Les projets de LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Hendaye sont d'un point de vue politique et technique complètement distincts, aussi, **ils finissent par entrer en concurrence l'un de l'autre**. D'ailleurs, à plusieurs reprises, d'après les comptes-rendus de certaines séances du conseil régional d'Aquitaine entre 2004 et 2005, le président de l'époque, Alain Rousset, a exprimé largement sa préférence pour le tronçon qui descend par la côte Atlantique plutôt que celui qui s'étend vers la Méditerranée. A cela, des élus régionaux du Lot-et-Garonne, siégeant à la fois au conseil régional et dans le *comité de pilotage* œuvrant pour la LGV entre Bordeaux et Toulouse, n'ont pas manqué de signifier leur soutien à ce dernier projet.

Concrètement, le *comité de pilotage* aquitain chargé de préparer les études pour la liaison ferroviaire entre Bordeaux et l'Espagne via Dax et Hendaye sera contraint d'attendre que le débat public sur l'axe Bordeaux-Toulouse se déroule. Le dossier du maître d'ouvrage pour préparer le débat public n'a quant à lui été opérationnel qu'en 2005 pour un lancement de la procédure par la CNDP en 2006.

I.3. La réalité du projet à l'échelle locale : l'inscription de la LGV sur le territoire agenais

Nous venons de présenter le projet de LGV Bordeaux-Toulouse à l'échelon national, puis régional, voyons maintenant ce qui caractérise le terrain agenais. Tout d'abord, la politique volontariste des élus locaux lot-et-garonnais a une incidence sur le contexte au moment où le débat public de 2005 se met en place. En effet, les élus locaux ont joué un rôle important afin de capter le projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse sur le territoire agenais. Peu de temps après l'adoption du SNIT en 1992¹⁹⁰, le District, en tant qu'instance intercommunale, décide de transposer le schéma national des infrastructures à l'échelle de l'agglomération d'Agen. Cette décision, comme le souligneront plusieurs enquêtés « *élus politiques* », a été initiée par Jean-François Poncet (actuel UMP). Ce dernier, après avoir été ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement de Raymond Barre, devient président du conseil général du Lot-et-Garonne de 1978 à 1994 et de 1998 à 2004. Il est également sénateur de 1983 à 2011. Ainsi, dans le cadre de ses fonctions, alors qu'il initie en 1992, dans l'agglomération d'Agen, l'implantation de l'Agropole (zone industrielle et commerciale accueillant près de 130 entreprises aujourd'hui), Jean-François Poncet voit dans la LGV un excellent moyen d'amplifier les perspectives de retombées économiques en élargissant le bassin d'emploi et en

¹⁹⁰ Le SNIT a été votée en 1991 et son décret d'application date de 1992.

attirant de nouvelles entreprises. La réflexion locale est alors confiée à Henri Tandonnet (actuel Nouveau Centre), proche de J.-F. Poncet. Ce dernier devient en 1992 président du syndicat mixte du Schéma d'Aménagement de la Région Agenaise (SDRA). Un bureau d'études est alors mandaté afin de réviser le précédent schéma directeur et de prendre en compte, notamment, la création d'une ligne ferroviaire nouvelle.

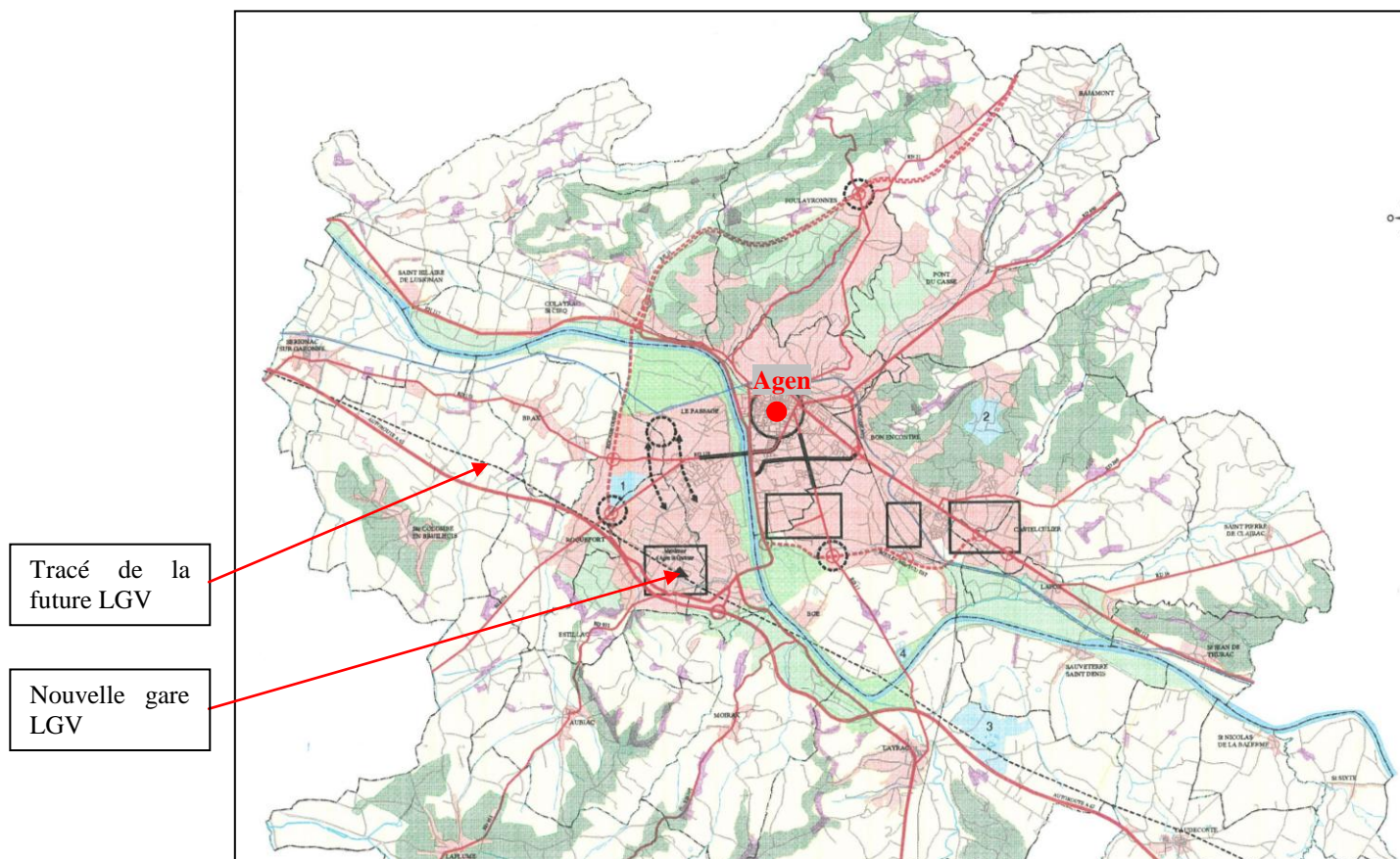
Le 30 juillet 1998, le SDRA est adopté par une délibération du District. Un plan a été réalisé dans lequel un tracé précis pour la future LGV est inscrit. En outre, en tant que document d'urbanisme, conformément aux dispositions légales, il devient opposable et doit s'appliquer à l'ensemble des communes concernées par le périmètre. Sur la base de ce document, de nombreuses communes mettent progressivement à jour leurs documents communaux, leurs Plans d'occupation des Sols (POS) et réalisent des réserves foncières au niveau des emprises matérialisées par le tracé ferroviaire. Le SDRA préconise un tracé qui passe au sud du fleuve de la Garonne et prévoit la construction d'une nouvelle gare, à proximité de l'aérodrome d'Agen. Comme le précise un courrier envoyé à Henri Demange, président de la commission particulière du débat public (CPDP) en charge d'organiser le débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse, la proposition retenue par le SDRA « *a été étudiée en concours avec les services et les bureaux d'études de la SNCF et de l'Aviation Civile* »¹⁹¹. Ce schéma d'aménagement du territoire s'est élaboré dans un cadre strictement politico-administratif comme le confie un élu ayant participé à son élaboration :

*« A l'époque, il n'y avait pas d'autre procédure légale à mettre en œuvre en dehors de l'enquête d'utilité publique. J'en conviens, cette procédure est largement méconnue du public dont la participation est quasi-nulle »*¹⁹².

Autrement dit, la révision du SDRA et l'intégration, en 1998, d'un tracé LGV dans le paysage agénais n'a fait l'objet d'aucun échange avec la population. A l'époque le seul moyen, pour les citoyens, d'être informé de l'existence du projet consistait à participer à l'enquête d'utilité publique mise en place dès qu'un document d'urbanisme est révisé.

¹⁹¹ Courrier adressé par Henri Tandonnet le 27 juillet 2005 à Henri Demange. L'objectif de ce courrier est d'aviser la CPDP de l'existence d'un tracé acté par les élus locaux en 1998. Là encore il est important de garder à l'esprit que l'entreprise RFF n'était pas encore créée et n'avait donc pas contribué à l'élaboration du SDRA.

¹⁹² Propos recueilli lors de l'entretien avec EE4 (enquête élu local)



Carte 4 : Schéma directeur de la région agenaise voté en 1998.
Sources : archives du District.

A l'échelle de chaque commune concernée par le SDRA, chaque POS a été révisé individuellement afin de permettre la mise en place de réserves foncières sur l'emprise de la LGV et s'est traduit par une enquête d'utilité publique. Cette étape, loin d'attirer l'attention de la population, a constitué le seul moment d'information du public. De plus, à l'époque, aucun représentant politique impliqué au sein de l'intercommunalité n'a remis en question la suprématie du SDRA sur son territoire, ni même organisé de réunion publique d'information. Au mieux, quelques élus se sont abstenus lors du vote des différents documents d'urbanisme soit au sein du District soit au sein de leur propre commune.

Deux précisions importantes doivent être également apportées. Tout d'abord, Jean Dionis du Séjour, actuel maire d'Agen et président de l'Agglomération d'Agen milite depuis longtemps en faveur du projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse. Dès 1998, il a participé au vote afin d'adopter le SDRA puisqu'à l'époque, il est à la fois l'un des adjoints au maire d'Agen sur la délégation des finances et vice-président du District (1995 à 2001), intercommunalité appelée ensuite Agglomération d'Agen. Plus tard, alors qu'il est élu conseiller régional en mars 2004, il va siéger au conseil régional d'Aquitaine au sein duquel il va poursuivre son soutien au projet. En tant que président du groupe UDF à la région, il

n'hésitera pas, à plusieurs reprises, à souligner l'importance de cette liaison ferroviaire pour le département du Lot-et-Garonne. En parallèle de 2002 à 2012, il est député de la 1^{ère} circonscription du Lot-et-Garonne. C'est dans le cadre de ce mandat qu'il va s'investir dans la préparation du débat public en rencontrant les membres de la CPDP pour évoquer avec eux à quel point le territoire se prépare, au moins au niveau des élus locaux, à accueillir la LGV Bordeaux-Toulouse.

Deuxièmement, dans le prolongement de cette première observation, il faut souligner que de nombreuses collectivités territoriales ont été associées au programme de financement du tronçon Tours-Bordeaux. Aussi, dès que la déclaration d'utilité publique concernant le tronçon Bordeaux-Angoulême a été signée en juillet 2006, RFF a pu commencer à travailler le plan de financement de l'infrastructure. Et avant même que la liaison ferroviaire entre Tours et Angoulême obtienne à son tour sa DUP en juin 2009, l'Agglomération d'Agen officialisait déjà son soutien financier au projet :

« En votant hier soir une « délibération de principe quant à la participation de la communauté d'Agglomération d'Agen au financement des nouvelles lignes à grande vitesse », le président Jean Dionis du Séjour (Nouveau Centre) entend « montrer sa volonté que le TGV Bordeaux/Toulouse s'arrête à Agen ». Une délibération loin d'être anodine et qui n'est pas sans susciter quelques interrogations et réserves au sein même de l'agglomération, puisque la CAA s'est engagée hier à abonder à hauteur de 22 millions d'€. »¹⁹³

Les partisans de la LGV Bordeaux-Toulouse, pleinement conscient que l'étape préalable et *sine qua non* à la réalisation de ce projet consiste en la création de la liaison ferroviaire à grande vitesse entre Tours et Bordeaux, n'ont donc pas hésité à engager des fonds pour manifester leur soutien au projet dans sa globalité.

Dans le même sens, pour le territoire nous concernant, le conseil général du Lot-et-Garonne a également voté sa participation au financement du tronçon Tours-Bordeaux. En 2009 alors que l'enquête d'utilité publique concernant le tronçon Bordeaux-Toulouse est loin d'être lancée, que la concertation avec la population se poursuit toujours, certaines collectivités n'hésitent pas à financer le tronçon Tours-Bordeaux dans la perspective d'obtenir des garanties quant à la réalisation du projet impactant leur propre territoire. Comme nous le verrons plus tard, cette dépendance financière des grands projets d'infrastructure vis-à-vis des collectivités locales pose deux difficultés majeures. D'une part, au regard de la durée de ces projets, un changement de majorité politique au sein de ces institutions peut conduire à la diminution voire à l'abandon des dotations. D'autre part, des négociations importantes

¹⁹³ Extrait d'un article paru dans le journal La Dépêche du 23 janvier 2009

relatives à la réalisation concrète du projet et au choix des options de tracé peuvent être relevées entre le promoteur du projet et les collectivités qui financent.

Pour résumer notre propos, **la politique en matière d'aménagement territorial peut être qualifiée de volontariste de la part des élus locaux**. Ces derniers ont traduit le SNIT à l'échelle territoriale en adoptant le SDRA. Il s'est donc agi de passer d'une intention étatique, telle que portée par le gouvernement via le SNIT, en ancrant un tracé dans le territoire, en mobilisant le SDRA. De plus, bien que les documents d'urbanisme aient été révisés en respectant la légalité, il n'y a quasiment aucun citoyen qui ne se soit déplacé pour participer à ces procédures d'enquête publique qui se sont déroulées dans les différentes communes. Parmi la centaine d'individus interrogés¹⁹⁴, aucun citoyen n'a eu conscience que le passage de la LGV sur le territoire agenais ait été acté depuis le SDRA. Aucun citoyen n'a participé aux enquêtes publiques relatives à la mise à jour des documents d'urbanisme locaux. En sens, le contexte local agenais se caractérise par une véritable opacité autour de ce projet de LGV malgré l'existence, dès 1998 de documents d'urbanisme opposables qui ancrent légalement le projet dans le territoire. **Le projet n'est donc pas public** durant cette période, mais **uniquement pris en charge par le pouvoir local**.

Conclusion

Le SNIT de 1992, comme le précise le gouvernement, n'est pas un document de programmation mais relève davantage d'une intention étatique relative à l'aménagement du territoire national. L'objectif de ce document concerne le rapprochement des grandes métropoles françaises entre elles et avec métropoles européennes. Les moyens d'atteindre cet objectif ne sont donc pas précisés.

Puis, dès 1998, la SNCF se restructure progressivement pour éviter la faillite du système ferroviaire français. Son activité s'oriente désormais vers l'exploitation des lignes et la maintenance du matériel et de l'exploitation. L'entreprise RFF est créée pour s'occuper spécifiquement des projets d'investissement. A ce titre, le SNIT lui est confié et les projets de LGV se mettront en place selon cette logique d'entreprise. **La lecture du SNIT, en termes**

¹⁹⁴ La question a été posée soit lors des entretiens semi-directifs que j'ai mené dans le cadre de la LGV, ils sont au nombre de 48, soit suite à des réunions auxquelles j'ai assisté organisé par les associations anti-LGV, soit dans le cadre des 23 entretiens réalisés auprès des conseils de quartier dans le cadre des missions auprès de la municipalité.

de création d'infrastructures, se trouve alors renforcée au détriment des réflexions relatives à l'aménagement de l'existant, mission incombant dorénavant à la SNCF.

Les régions vont, quant à elles, solliciter la SNCF et RFF dans le cadre des « *Missions TGV* » pour impulser les études nécessaires. Les régions, à l'instar de RFF vont également avoir une interprétation du SNIT en termes de créations de ligne nouvelle. Désormais, dans un contexte de décentralisation, la concurrence s'accroît entre elles pour capter les infrastructures sur leur territoire, notamment sur la question de leur financement. Aussi, en Aquitaine, le projet de LGV Bordeaux-Toulouse est directement en concurrence avec celui de la LGV entre Bordeaux et Hendaye. Afin de tenter d'inverser les priorités, le *comité de pilotage* en charge de la LGV Bordeaux-Toulouse va accélérer les démarches pour être en capacité de devancer le *comité de pilotage* de la LGV Bordeaux-Hendaye dans l'organisation du débat public. Il est donc important de souligner ici, qu'avant le débat public, **l'interprétation du SNIT par RFF et les régions, en termes de nouvelles infrastructures, conduit à écarter, d'emblée, la solution consistant à moderniser les voies existantes.**

A l'échelon local, **le District**, nom donné à l'intercommunalité agenaïse, **a**, quant à lui, **adopté une politique volontariste** en travaillant avec la SNCF pour l'inscription d'un tracé dans les documents d'urbanisme locaux. Aussi, **dès 1998 un tracé et une gare nouvelle sont validés par les élus locaux**. Puis, suite à la mise en œuvre d'une procédure d'enquête d'utilité publique, ils entrent légalement en vigueur dans le cadre du SDRA. Autrement dit, **l'intention étatique du SNIT devient, dans l'Agenais, une réalité territoriale**. L'inscription du tracé et des modalités de desserte de l'Agenais relèvent de choix politiques et techniques. Aussi, à ce stade d'avancement du projet, ces choix ne sont pas soumis à la discussion publique.

L'histoire du projet et de l'entreprise promotrice croise donc celle d'un territoire, ce qui n'est pas sans effet sur les choix politiques et techniques du projet. Certaines modalités sont ainsi actées avant même que le projet de LGV Bordeaux-Toulouse ne soit rendu public.

II. L'institutionnalisation du débat public en France : débattre en amont, une injonction impossible à satisfaire ?

Au-delà de l'histoire entremêlée du projet et de son territoire d'implantation, nous allons maintenant rendre compte de **la manière dont l'institutionnalisation du débat public a également impacté, à son tour, les choix relatifs au projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse ainsi que sa prise en compte par la société civile.** Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre théorique de cette thèse, la reconnaissance par le gouvernement français de la nécessité d'un débat public s'inscrit suite à l'émergence de conflits importants concernant des projets d'infrastructures. Comme le décrit J.-M. Fourniau, « *ces conflits remettent en cause, au-delà du contenu des projets, la manière de les conduire et d'en décider* »¹⁹⁵. Selon l'auteur, le « *débat public* » aurait été inventé par « *des associations locales pour démontrer que leur contestation au projet de TGV Méditerranée s'appuyait sur une conception exigeante de l'intérêt général et ne relevait pas de la seule défense d'intérêts particuliers* »¹⁹⁶. De nombreux auteurs s'accordent en effet à dire que les controverses liées à la construction de la LGV Méditerranée ont incité le gouvernement à apporter des solutions légales face à la montée de la contestation. Différents travaux ont souligné, comme ceux de M. Guérin (2005), une augmentation de la conflictualité autour des usages du territoire depuis les années 1980. D'ailleurs, comme nous l'avons vu, la construction des tronçons Paris-Tours, puis Tours-Bordeaux a fait l'objet de vives discussions et d'oppositions fortes au sein de la société civile.

Nous allons donc aborder, dans cette seconde partie du chapitre, la question de l'institutionnalisation de la participation. Replacer le débat public de 2005 relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse, dans le contexte plus général de l'institutionnalisation de cette procédure paraît nécessaire afin de saisir la manière dont les citoyens se sont mobilisés localement. **Le débat sur la LGV Bordeaux-Toulouse se situe au croisement de l'histoire du débat public en France et de celle du projet de la LGV SEA.** Quand le projet de LGV Bordeaux-Toulouse s'ouvre à la discussion publique, tout le passif de ces différentes histoires entremêlées va produire des effets sur le débat. Les expériences successives à la fois des participants, des organisateurs et des porteurs de projet sont autant d'éléments à prendre en compte. D'autant que, dans ce contexte d'institutionnalisation du débat public en France, **le dossier du maître d'ouvrage présente un projet en apparence ouvert à la discussion et qui respecte le principe de « l'amont ».** Or, dans l'Agenais, il existe déjà un tracé. **Une tension apparaît,** alors que le débat public n'a pas encore eu lieu, **entre le projet préparé**

¹⁹⁵ Fourniau J.M., « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », 2011, p.71.

¹⁹⁶ Idem, p.72.

par le maître d'ouvrage et le projet porté par le territoire. Cette situation contribue à générer, d'emblée, des suspicions de la part des associations, peu enclines, dès lors à « entrer en discussion ».

II.1. De la « logique du schéma » à la « logique du projet » : le cheminement de la LGV Bordeaux-Toulouse dans l'espace public systémique

L'observation approfondie de la genèse de la LGV Bordeaux-Toulouse jusqu'à sa mise en débat public permet de caractériser deux manières d'aborder la LGV dans le processus décisionnel : la « logique du schéma »¹⁹⁷ et la « logique de projet »¹⁹⁸.

II.1.a. La logique du schéma

La *logique du schéma* est soutenue dès les années 1990 par l'Etat, au niveau du ministère du Logement, de l'Équipement et des Transports. Elle se matérialise par l'élaboration du schéma national des infrastructures ferroviaires (le SNIT) et son adoption en 1992. L'intention étatique inscrite dans le SNIT est ensuite reprise par le CIACT dont l'enjeu est d'entériner les avancées successives relatives à la programmation des infrastructures. Le rôle de cette institution est essentiellement transversal et consiste à impulser des projets, plus qu'à les mettre en œuvre directement.

« La logique du schéma renvoie à des pratiques d'inventaire et de planification. Cette logique oriente la définition du périmètre : on préférera un périmètre assez vaste où cela aura du sens de parler de planification. Elle se traduit aussi par un pilotage très séquentiel de la démarche, un respect scrupuleux des différentes étapes (état des lieux, diagnostic, scénarios, définitions des actions), avec une validation par [le comité de pilotage] à la fin de chacune. Dans cette logique, la ressource d'expertise technique est mobilisée essentiellement pour l'état des lieux qui se présente comme une description exhaustive [du territoire concerné], utile pour repérer les principaux risques, problèmes, conflits d'usages à résoudre. Enfin, la concertation permet de produire un document de planification qui pourra conduire à des actions précises et qui servira de référence aux décisions futures »¹⁹⁹.

J. Lolive explique, en analysant le SNIT, que ce schéma directeur finit par tenir lieu de politique étatique. Effectivement, parce que « les choix politico-techniques effectués durant le processus d'innovation du premier TGV Sud-est se sont irréversibilisés en s'inscrivant dans le

¹⁹⁷ Reverdy T., « Entre « schéma » et « projet », le pilotage conflictuel d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux » dans Mermet L. et al.(dir.), *Environnement : décider autrement*, l'Harmattan, 2009, p.46.

¹⁹⁸ Idem

¹⁹⁹ Idem, p.69.

dispositif technique lui-même » alors « *c'est le réseau TGV lui-même - les projets TGV en cours de réalisation et les lignes existantes - qui tient lieu de programme d'action pour la mise en œuvre* »²⁰⁰. Et dans ce processus, c'est « *la norme SNCF* » qui domine « *puisque toutes les lignes sont évaluées à l'aune de la rentabilité* »²⁰¹. En effet, la politique d'innovation de la SNCF, en tant qu'entreprise commerciale, a conduit à la mise sur le marché du *modèle TGV sur ligne nouvelle*. Les choix techniques relatifs à la politique commerciale de la SNCF sont peu à peu devenus la norme concernant les politiques ferroviaires à mettre en place. Le choix du *TGV sur ligne nouvelle* acquiert dorénavant, grâce au SNIT, le statut d'une politique étatique portée par le gouvernement dont l'objectif consiste à un aménagement équilibré du territoire en termes d'infrastructures.

*« Le référentiel de la politique publique projetée dans le schéma directeur se compose donc d'un système de normes hiérarchisées dont le système TGV, logique d'entreprise, reste le noyau dur. Formalisant l'émergence d'une politique publique de réseau, le schéma directeur correspond à un processus de mise en œuvre. Il sanctionne l'élargissement du contexte — l'ouverture de la politique publique à de nouveaux acteurs, notamment les grands élus et les Communautés Européennes — et il énonce les prescriptions et les objectifs de la mise en œuvre. Mais le processus de mise en œuvre est inscrit dans un dispositif technique, il s'énonce comme script. Dans cette perspective, le dispositif technique est considéré comme un programme d'action distribuant de façon plus ou moins contraignante les rôles à des humains et à des non-humains et les liant ensemble »*²⁰².

La réalisation des différentes études relatives à la LGV Bordeaux-Toulouse est ensuite confiée, dans le cadre des contrats de Plan entre l'Etat et les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, à un *comité de pilotage*, présidé par un préfet coordonnateur. Durant cette période, la LGV Bordeaux-Toulouse est toujours soumise à la *logique du schéma*. Dès les années 2000, le préfet de la région Midi-Pyrénées, Bernard Boucauld est nommé préfet coordonnateur. Il prend la tête du *comité de pilotage* jusqu'en octobre 2000, date à laquelle Hubert Fournier lui succède jusqu'en septembre 2003.

*« Depuis le début, il y a toujours eu un seul préfet coordonnateur, bien qu'il change régulièrement. Ce n'est pas gênant car même si la personne change ses services restent. Avec le premier préfet on a tout mis en place en fonction de ses désiderata, si je puis dire. Par exemple, s'il ne voulait pas telle ou telle chose ben on n'y peut rien. Certains, vis-à-vis de la concertation, par exemple, sont plus ouverts, d'autres plus fermés, ont plus d'idées ou laissent faire leurs services. L'investissement du préfet est d'autant plus grand si c'est un sujet qui l'intéresse. Il est plus actif ou moins actif. Sachant qu'autour de lui et du SGAR²⁰³, il y a les services liés à la préfecture, puis il y a des services de l'Etat très actifs, ce sont les DREAL »*²⁰⁴.

²⁰⁰ Lolive J., « Les politiques à « boîte noire » sont-elles négociables ? », dans *Gestion négociée des territoires et politiques publiques*, Espaces et Sociétés n° 97-98, Paris, l'Harmattan, 1999, p.45.

²⁰¹ Idem, p.46.

²⁰² Idem, p.45.

²⁰³ Secrétariat général pour les affaires régionales.

²⁰⁴ Propos d'un enquêteur travaillant chez RFF (code enquête ER1)

Le fonctionnement de ces services déconcentrés de l'Etat a fait l'objet d'études²⁰⁵ permettant de comprendre, dans quelle mesure la DREAL s'inscrit dans la continuité du SNIT, et donc suit cette logique du schéma. Les actions menées par les DREAL sont transversales. L'objectif consiste d'une part à produire une expertise afin de réaliser l'état des lieux du territoire. D'autre part, il s'agit de mettre en lien les différentes parties prenantes étatiques qui interviendront, par la suite, sur le territoire dans la phase opérationnelle du projet de LGV.

« Les services s'investissent dans la planification territoriale, qui est l'occasion d'associer la production de connaissance sur le milieu, de promouvoir la mise en réseau d'acteurs diversifiés et d'intégrer des objectifs environnementaux dans des règles de gestion formalisées »²⁰⁶.

Dans le cadre de la LGV Bordeaux-Toulouse, la DREAL se trouve à l'interface entre, d'une part, l'Etat et les collectivités territoriales, *via le comité de pilotage* du projet, et, d'autre part, le maître d'ouvrage *via les comités techniques*. En outre, l'objectif de protection des milieux naturels soutenu par la DREAL ne rentre pas en contradiction avec la construction d'une nouvelle infrastructure dans la mesure où, à l'instar de nombreuses institutions à l'époque, le ferroviaire est perçu comme favorisant le développement durable.

« La promotion du transport ferroviaire, dans un souci réaffirmé de développement durable, paraît le mieux à même de concilier l'intérêt des Aquitains, enjeux économiques, sociaux et préservation de l'environnement »²⁰⁷.

Quant au maître d'ouvrage, il ne fait que suivre *« la feuille de route fournie par le gouvernement »²⁰⁸*, c'est-à-dire le document de programmation que constitue le SNIT. Le fonctionnement de RFF renvoie également vers une culture de la planification et donc, la *logique du schéma* prévaut dans sa manière de configurer le projet. Le maître d'ouvrage, ayant la charge de préparer le dossier à soumettre au débat public, va ainsi aborder la LGV selon la *logique du schéma*.

II.1.b. La logique du projet

La *logique du projet*, quant à elle, s'exprime davantage au niveau du territoire et est, notamment, défendue par les collectivités locales. Selon cette perspective, les collectivités commencent par identifier les besoins du territoire pour ensuite proposer des solutions. Les

²⁰⁵ Le Bourhis J.-P., « DRE, DRAE, DIREN, DREAL. Eléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'Environnement en France » in *Pour mémoire, Revue du Comité d'histoire du MEEDDM*, n° 6, 2009.

²⁰⁶ Reverdy T., « Entre « schéma » et « projet », le pilotage conflictuel d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux » dans Mermet L. et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, l'Harmattan, 2009, p.53.

²⁰⁷ Extrait de la contribution du CESR (conseil économique et social régional d'Aquitaine) dans le cahier d'acteur publié en octobre 2005 dans le cadre du débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse.

²⁰⁸ Extrait d'un entretien réalisé avec un agent de RFF (code enquête ER1)

élus locaux, favorables à la LGV Bordeaux-Toulouse vont alors interpréter le SNIT comme une opportunité et vont ainsi œuvrer pour passer d'une *logique de schéma* à une *logique de projet*. En effet, pour sortir de cette *logique du schéma*, l'enjeu pour les collectivités locales consiste à rendre le projet de LGV concret en proposant un tracé précis sur le territoire et en dégageant des financements pour sa réalisation.

Le poids des élus locaux dans cette transition de la LGV Bordeaux-Toulouse, d'une intention étatique induite par une *logique de schéma* vers un tracé précis, conduit par une *logique de projet*, augmente avec la décentralisation. De nombreux travaux relatifs à la décentralisation analysent l'émergence d'une culture managériale où les élus deviennent de véritables entrepreneurs politiques²⁰⁹ afin d'attirer sur leur territoire des infrastructures. C'est d'ailleurs le cas des élus municipaux à Agen²¹⁰. J.-P. Gaudin (1999) va dans le même sens lorsqu'il aborde l'émergence des « *technotables* » pour désigner ces nouveaux intervenants qui cumulent compétences techniques et insertion dans les réseaux de la politique locale. Selon la vision de ces élus ou de ces agents de collectivité, le développement économique passe indubitablement par des projets visant le développement du territoire.

En ce qui concerne le *développement du territoire*, selon G. Baudelle, C. Guy et B. Mérenne-Schoumaker (2011), il est le fruit de l'évolution de l'*aménagement du territoire*. L'*aménagement du territoire*, terme consacré depuis les années 50, désigne « *l'action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire* »²¹¹. Selon ce modèle, ce sont les finalités économiques qui dominent largement les choix opérés par l'Etat et les collectivités au détriment d'une prise en compte des dimensions sociales et écologiques.

« *Le passage de l'aménagement du territoire au développement territorial est, dès lors, plus le résultat d'une évolution relativement logique que d'une révolution puisqu'il s'agit dans les deux cas d'une intervention des hommes sur leur espace en cherchant à combiner des préoccupations économiques, sociales et environnementales. Toutefois ce qui semble différencier le développement de l'aménagement c'est une démarche davantage bottom-up (c'est-à-dire qui part du territoire) que top-down (c'est-à-dire initiée ailleurs, au niveau national par exemple, en vue d'être mise en œuvre au niveau régional ou local) ; c'est aussi la prise de conscience du rôle des acteurs dans le développement ainsi que de facteurs de plus en plus immatériels.* »²¹²

²⁰⁹ Garraud P., « Le maire urbain français : un entrepreneur politique », Working Paper n°10, Barcelona, 1989.

²¹⁰ Voir la partie 2, les travaux dans le cadre de la ville d'Agen. La démocratie de proximité via l'instauration des conseils de quartier relève de la logique managériale du maire qui adopte une posture d'entrepreneur politique.

²¹¹ Brunet, R., Ferras, R. & Théry, H. (1998), *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Reclus La Documentation Française, Paris.

²¹² Baudelle G., Guy C., Mérenne-Schoumaker B., *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Didact Géographie, 2011.

La notion de développement du territoire ouvre ainsi à la discussion publique les choix qui s'opèrent en termes d'aménagement du territoire en rendant indispensable la prise en compte à la fois des enjeux économiques, environnementaux et sociaux mais également des différentes parties prenantes concernées. Ainsi, le concept de développement territorial amène les modes de production de l'action étatique à évoluer. Les décideurs doivent dorénavant expliquer les valeurs qui les animent, les buts qu'ils poursuivent et les justifications de leurs actions afin qu'ils puissent être confrontés aux besoins et aux aspirations des citoyens et qu'ensemble ils puissent s'accorder sur ce qu'il convient de considérer comme « l'intérêt commun » (Rui, 2004). Autrement dit, le développement territorial, en posant comme nécessaire l'implication des différentes parties prenantes dans le processus de gestion du territoire induit « *un élargissement progressif de la participation* »²¹³. Cependant, à ce stade d'avancement du projet, il convient de préciser que la LGV Bordeaux-Toulouse n'est prise en charge qu'au sein de l'*espace public systémique*.

II.2. Le principe de l'amont : se conformer à une obligation légale

Depuis la circulaire Bianco, les textes de loi successifs relatifs à la participation du public ont tous un point commun. Bien que les modalités concrètes inhérentes au format du débat restent floues, le moment de son ouverture est, quant à lui, spécifié. Le débat doit porter uniquement sur les enjeux de l'infrastructure et par conséquent, « *il s'agit de discuter de son opportunité en amont des études de tracés* ». ²¹⁴ Dans cette perspective, le débat public organisé par la CNDP, et à l'étude dans cette thèse, doit permettre de répondre à trois questions :

« (1) *Le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse Bordeaux-Toulouse est-il opportun ?* (2) *Si oui, quelles sont les solutions fonctionnelles à privilégier ?* (3) *Quels sont les enjeux territoriaux et environnementaux de ces solutions ?* »²¹⁵

Le **principe de la LGV** (*logique du schéma*) et les **modalités de réalisation** de l'infrastructure (*logique du projet*) deviennent donc deux objets de discussion distincts l'un de l'autre. En ce sens, « *on distingue et ordonne la question des fins et celle des moyens* »²¹⁶. Le maître d'ouvrage doit, pour répondre aux exigences réglementaires du débat public, ouvrir la discussion avec les citoyens le plus en amont possible de la décision. Selon cette perspective,

²¹³ Rui S., La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique, Paris, Armand Colin, 2004, p.35.

²¹⁴ Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », 1999, p.53.

²¹⁵ Extrait du dossier de présentation du débat rédigé par Henri Demange, président de la commission particulière du débat public, p. 3 du dossier du maître d'ouvrage.

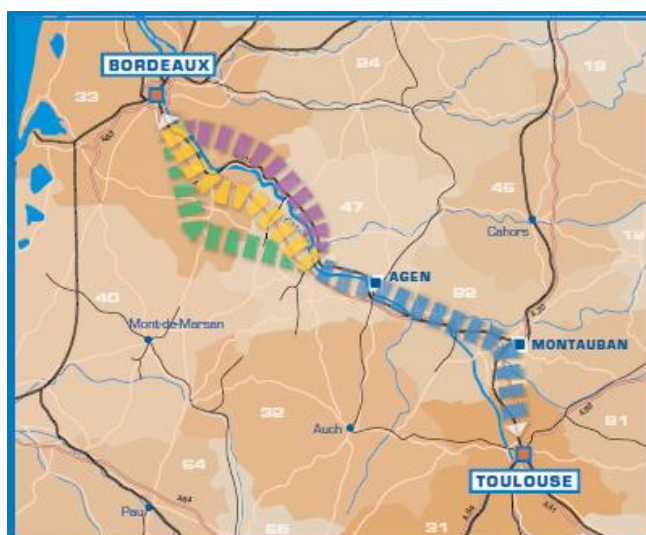
²¹⁶ Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », 1999, p.54.

la *logique du schéma* permet à RFF de n'évoquer que les principes généraux et les enjeux de l'infrastructure. Il peut présenter uniquement l'économie générale de la LGV sans ancrer l'infrastructure dans un territoire concret. **La *logique du schéma* prévaut dans la configuration de la LGV Bordeaux-Toulouse telle que présentée dans le dossier du maître d'ouvrage.**

Dans cette course au débat public et à sa systématisation, le maître d'ouvrage présente ainsi un projet *a priori* très ouvert car situé en amont de toute décision, dont celle relative au tracé notamment. Pour éviter, comme ce fut le cas pour d'autres projets d'infrastructures, d'être remis en cause en présentant un projet déjà ficelé et donc difficilement discutable, le maître d'ouvrage a ainsi pris le parti de proposer un débat sur les grands principes du projet.

En effet, la manière dont la LGV Bordeaux-Toulouse a été présentée en débat public, parce qu'elle est conçue selon la *logique du schéma*, va consister à réaliser, dans un premier temps, un état des lieux d'une situation problématique. Le diagnostic réalisé par la DATAR est mobilisé pour appuyer la nécessité de développer les déplacements ferroviaires et de rallier, à grande vitesse, les grandes métropoles françaises et européennes entre elles. Ce sont trois grands couloirs de passage de 10 kilomètres chacun qui sont présentés dans le dossier du maître d'ouvrage. Ils ne correspondent à rien de concret en raison de leur important degré d'abstraction. Les options techniques du projet ne sont pas mises en discussion parce que l'enjeu du débat est d'abord de définir si le projet est opportun ou non. La carte ci-dessous représente les trois options de passage formulées en tant qu'hypothèses de travail. Un fond de carte accompagne la représentation de ces trois couloirs de passage mais la largeur de ces derniers et leur matérialisation par des pointillés, n'incitent pas, à ce stade, à opérer de réels rapprochements avec le territoire impacté.

Carte 5 : les options pour le passage de la LGV : trois couloirs de 10 kilomètres



(Source : synthèse du dossier du maître d'ouvrage, p 5)

A la lecture de cette carte, plusieurs éléments sont à relever. Tout d'abord, l'option au Nord de la Garonne, matérialisée par la couleur violette, est jugée « *fantaisiste* »²¹⁷. Elle est peu réaliste en raison, principalement, des contraintes liées à la forte urbanisation du secteur. En effet, la LGV emprunterait le même couloir que la RN 113 et à ce titre, elle impacterait un nombre conséquent de villages. En réalité, il y a seulement deux couloirs de passage qui sont envisageables pour le tracé de la LGV.

De plus, il existe un cinquième scénario fonctionnel. Celui-ci ne figure pas dans le document de synthèse mais dans le dossier complet du maître d'ouvrage. Il s'agit d'un scénario d'optimisation des voies existantes. S'il a été présenté dans les différentes réunions publiques introductives, c'est pour affirmer que « *ce scénario ne permet pas d'atteindre les mêmes performances qu'une LGV et donc les avantages escomptés, comme le report modal des usagers de l'avion à Toulouse ne sera pas significatif* »²¹⁸. Autrement dit, sa présentation publique sonne en même temps le glas de son exclusion.

Enfin, il apparaît clairement que le maître d'ouvrage a une préférence pour l'option Sud de la Garonne (matérialisée en vert sur la carte) :

« *Cette option semble présenter une sensibilité environnementale moindre. Elle apparaît en outre nettement plus économique que les deux autres* »²¹⁹.

Il est important de replacer l'option Sud dans son contexte pour mieux saisir les enjeux qu'elle représente pour RFF. Ce dernier, depuis les années 2000, travaille au côté du *comité de pilotage* interrégional, conduisant le projet de LGV Bordeaux-Toulouse d'une part mais également avec le *comité de pilotage* relatif au contrat de plan Etat-région Aquitaine, conduisant le projet de LGV Bordeaux-Hendaye, d'autre part. Dans les deux cas, les études préparatoires au débat public ont été conduites par RFF. Bien que les études soient menées de manière distincte, l'idée d'un tronc commun entre les deux projets a progressivement émergé. En ce sens, le maître d'ouvrage a souvent marqué sa préférence pour cette option en raison d'une possible mutualisation des deux projets LGV.

Au-delà des options de passage, les modalités de dessertes des villes ont été abordées. Plusieurs schémas sont présentés sous l'appellation de « *scénarios fonctionnels* »²²⁰. Ces derniers correspondent à des choix techniques évalués par le maître d'ouvrage en amont du débat et toujours ouverts à la discussion. La combinaison de ces différentes modalités conduit à l'élaboration de quatre scénarios soumis au public lors du débat CNDP. La démarche du

²¹⁷ Extrait de l'entretien avec un membre de la CPDP (code enquête ED2).

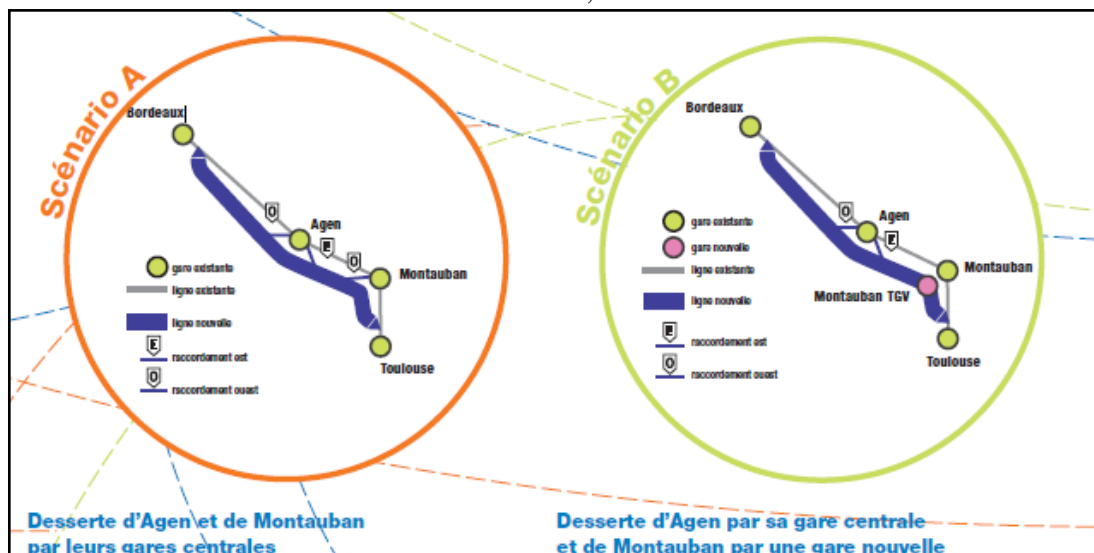
²¹⁸ Extrait de l'entretien avec un agent de RFF (code enquête ER2).

²¹⁹ Extrait du dossier de présentation du maître d'ouvrage.

²²⁰ Idem

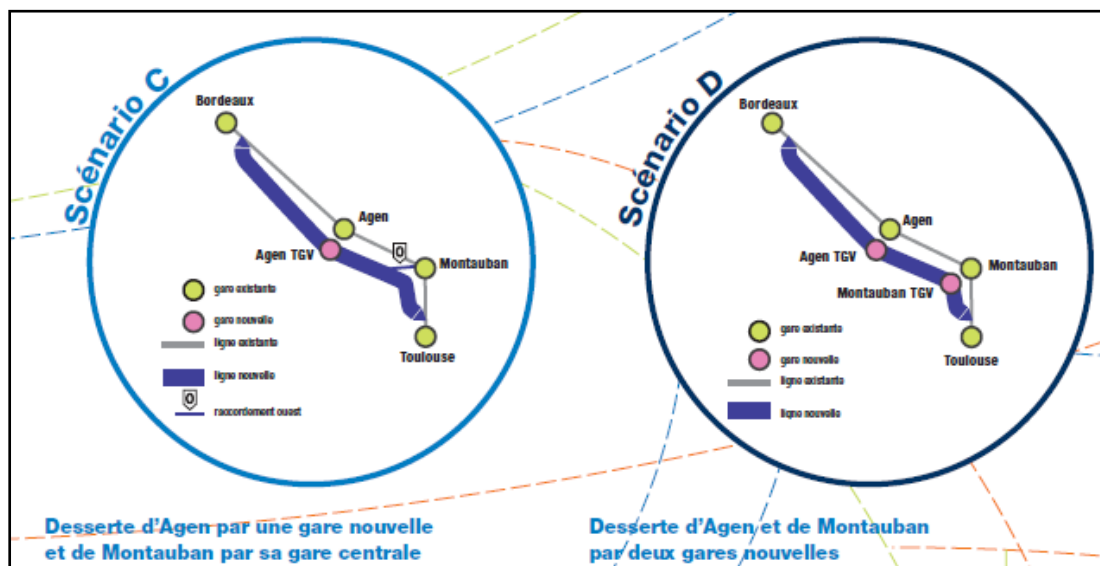
maître d'ouvrage lorsqu'il présente la LGV Bordeaux-Toulouse manifeste une grande rigueur, cependant, une importante abstraction vis-à-vis du territoire qui sera impacté par l'infrastructure. En effet, les schémas ci-dessous se détachent totalement de la réalité du terrain. Il n'y a pas de fond de carte, ils sont réalisés de manière hors-sol.

Cartes 6 : schémas des dessertes, scénarios fonctionnels A et B



(Source : dossier du maître d'ouvrage, p 3)

Cartes 6 bis : schémas des dessertes, scénarios fonctionnels C et D



(Source : dossier du maître d'ouvrage p 4)

Au regard de ces différentes cartes, le maître d'ouvrage présente bel et bien un projet répondant aux injonctions d'un débat en amont. Il se conforme aux exigences légales relatives à l'organisation d'un débat public CNDP. Cependant, la réalité du projet montre que des hypothèses de tracé plus précises ont été étudiées, voire validées par endroit. Autrement dit, cette apparence d'ouverture des débats masque en réalité un important décalage entre les

options de passage présentées et la réalité concrète du projet de LGV Bordeaux-Toulouse. Le SDRA est un document d'urbanisme qui prouve l'existence d'un tracé dans l'Agenais dès 1998. En ce sens, il existe un décalage entre le débat d'opportunité que propose d'ouvrir RFF *via* la procédure de débat public et le débat politique local. Déjà en 1998, il était question de construire une nouvelle gare. Aussi, certaines communes ont réalisé des réserves foncières pour empêcher l'urbanisation sur ce tracé prévisionnel.

Autant le maître d'ouvrage que la CPDP avaient connaissance, au moment du débat public, de l'existence de ce document. En ce qui concerne la CPDP d'une part, la prise de connaissance de ce document a été permise lors des rencontres préparatoires avec les différentes collectivités locales. A cela s'ajoute l'envoi d'un courrier à Henri Demange, en tant que président de la CPDP, par Henri Tandonnet en date du 25 juillet 2005, mentionnant l'existence du SDRA et fournissant une carte en pièce jointe. Quant à RFF, bien que ce soit la SNCF qui ait contribué à la traduction du SNIT dans le SDRA, d'après les entretiens réalisés auprès des agents de RFF, l'entreprise ferroviaire était au courant de ces travaux. Selon un agent, il était uniquement du ressort « *des Agenais de sortir ce dossier du tiroir, nous, on était là juste pour parler des grands principes pas du tracé* »²²¹. Cependant, à aucun moment les élus locaux n'ont perçu qu'il leur incombait d'ouvrir une quelconque discussion autour du SDRA. Par conséquent, ce schéma d'aménagement local ne fut pas présenté dans le cadre du débat public, même dans l'Agenais où il aurait pu servir de base concrète aux discussions. D'après le compte-rendu de la CPDP, il a tout juste été évoqué dans le cadre d'une table ronde à Agen lorsqu'était abordée la question du maintien ou non de la gare en centre-ville.

II.3. L'institutionnalisation d'un débat en amont : une participation problématique ?

Tout d'abord, « *l'amont est moins une étape qu'un principe de réelle ouverture des échanges* ».²²² De nombreux militants de la participation ont d'ailleurs œuvré pour qu'un débat intervienne le plus tôt possible, quand l'éventail des choix possibles ouverts à la discussion est significatif et qu'il y existe encore suffisamment d'options à discuter pour qu'un « vrai » débat public se mette en place. Dans le cas du débat relatif à la LGV entre Bordeaux et Toulouse, pour répondre à cette exigence de l'amont, le maître d'ouvrage ouvre

²²¹ Extrait de l'entretien avec un agent de RFF (code enquêté ER2)

²²² Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *Annales des Ponts et Chaussées - Ingénieur Science Société*, 92, 1999, p 57.

la discussion sur un projet assez abstrait en termes de contenu rendant, du même coup, la discussion difficile à saisir pour la majorité de la population. D'autant plus que, sur notre terrain, le débat public précède clairement le débat civique dans l'*espace public autonome*. La LGV est loin de constituer une préoccupation civique débattue au sein de l'*espace public autonome*. Dans le même sens, il n'y a aucun mouvement de contestation réclamant qu'un débat sur le sujet ne soit mis en place. Autrement dit, au moment où la CNDP est saisie par le maître d'ouvrage, que les études sont réalisées et qu'elles ont été validées par le *comité de pilotage*, le projet de LGV Bordeaux-Toulouse n'existe quasiment pas dans l'*espace public autonome*. La seule association (loi 1901) existante préalablement au débat public est Eurosud Transport dont l'un des objectifs principaux est la promotion de la LGV Bordeaux-Toulouse. Il s'agit d'une association de lobbying favorable à LGV qui est basée à Toulouse. Elle est largement impulsée par la sphère politique locale puisque son président est également à la tête du CESR²²³ Midi-Pyrénées.

« En 1991, j'ai été invité à rejoindre l'Association Eurosud Transport, créée par le Conseil Régional pour commencer le lobbying public en faveur de la connexion TGV Atlantique- Méditerranée »²²⁴.

Eurosud Transport, bien qu'étant une association au sens juridique du terme, ne compose cependant pas l'*espace public autonome* en raison des rapports de pouvoir et de dépendance financière qu'elle entretient avec le système étatique. A l'exception de cette « association » particulière, aucune association environnementale ou de riverains, n'est mobilisée sur cette question de la LGV, avant le débat public.

De plus, parce que le débat public de 2005 élude la question du tracé, seules les associations environnementales généralistes sont rencontrées dans la phase de préparation du débat. La CPDP les informe du projet pour leur permettre de s'exprimer sur la question des enjeux environnementaux. Elles ne peuvent alors exprimer que des considérations générales quant aux zones à préserver et aux enjeux écologiques dans la mesure où le projet ne s'accompagne d'aucun tracé. Quant aux habitants concernés par la LGV, ils ne peuvent pas se constituer en partie prenante. Ils ne peuvent que discuter des principes généraux de la LGV mais, à ce stade, sans tracé, ils n'ont aucune revendication à formuler dans les débats.

« Je ne suis pas élu, je ne représente personne, si ce n'est moi même. J'étais là pour écouter, mais je n'avais rien à dire. D'ailleurs qu'aurais-je pu dire ? Je ne prends

²²³ Conseil Economique et Social Régional

²²⁴ Propos tenus par Jean-Louis CHAUZY, Président de l'association Eurosud Transport dans les actes de la réunion de lancement du débat public à Montauban, p.37.

même pas le train et à l'époque, je ne savais pas si j'allais être impacté par le projet ! »²²⁵

Un citoyen, pour se constituer en partie prenante, doit être concerné d'une façon ou d'une autre par le projet, soit parce qu'il est mis à contribution financièrement (le citoyen contribuable) soit parce qu'il est un riverain du projet (« *le citoyen en tant que riverain* »²²⁶). Quand il s'agit de discuter de l'opportunité, il n'y a ni riverain ni contribuable. C'est seulement dans la phase d'élaboration d'un tracé, après le débat public, que la figure du riverain apparaît. Le riverain, selon le maître d'ouvrage doit alors collaborer pour réaliser un tracé, l'opportunité étant tranchée. A cette étape, il n'y a pas de contribuable. Pour finir, le processus participatif se solde par l'enquête publique qui débouche éventuellement sur une déclaration d'utilité publique, enclenchant ainsi la réalisation d'un plan de financement. La figure du citoyen en tant que contribuable apparaît alors. Celui-ci connaît le coût du projet et sa répartition financière. Cependant, il n'a plus aucune prise dans les débats car ceux-ci sont définitivement clos. Comme le souligne S. Rui, au sujet de la constitution du riverain en tant que sujet politique : « *la réaction privée de défense NIMBY face à la négation d'une expérience singulière de la riveraineté doit être prise au sérieux puisque, pour les riverains, elle est le point de départ de leur travail démocratique et par la suite de leur entrée en concertation* »²²⁷.

Il semble donc qu'il y ait encore besoin de trouver un équilibre entre une discussion en amont et une discussion dont le contenu soit suffisamment clair pour que les participants se mobilisent. Au regard de cette situation, il est extrêmement difficile de mettre en œuvre une concertation accessible au public en restant dans une *logique de schéma*. Il est impératif de rentrer dans une *logique de projet* pour que la matérialité des propositions puisse se confronter au vécu des participants. Sans cette rencontre, ces derniers n'ont donc aucune prise sur les discussions parce qu'ils ne sont ni des experts du ferroviaire ou de l'environnement, ni des décideurs politiques soumis à des choix stratégiques. Dès lors où leurs représentations et leurs pratiques du territoire se trouvent heurtées par un projet, alors cela pourra susciter une réaction de la part des citoyens. **Un débat sur les principes généraux d'une LGV ne touche pas les participants parce qu'il ne se connecte pas avec leur territoire et leur vécu.** Pour que les participants aient prise, il est nécessaire de proposer des solutions techniques, des tracés pour qu'il y ait des éléments tangibles à analyser, discuter et critiquer.

²²⁵ Extrait d'un entretien avec un citoyen ayant participé à une réunion lors du débat public de 2005 qui n'est pas impacté par le projet (code enquête EC4)

²²⁶ Fourniau J.-M., « "Citoyen en tant que riverain" : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », in Revel M. et al. (dir.), 2007, p. 286-296.

²²⁷ Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », 1999, p.57.

L'institutionnalisation d'un débat d'opportunité en amont de toute proposition de tracé rend alors problématique la participation du public. Le débat sur les principes de la LGV, déconnecté des préoccupations concrètes parce qu'il ne s'accompagne pas d'un tracé précis, n'est que peu investi par la population. D'une part, les hypothèses de tracé sont tellement larges qu'elles pourraient concerner une population importante, et en définitive, peu de personnes s'engagent dans le débat. D'autre part, le public de ce débat d'opportunité va rester constitué majoritairement d'élus, ceux consultés par la CPDP dans la phase de préparation du débat, ceux ayant participé aux différents comités de pilotage visant à conduire les études présentés dans le débat. Autrement dit, les élus qui faisaient déjà partie des échanges préparatoires. Dans ce sens, la thèse de L. Simard (2003) a souligné qu'en amont des procédures officielles de consultation du public, les maîtres d'ouvrage identifient leurs différents soutiens avec lesquels ils préfèrent s'accorder en dehors de ces espaces ouverts par la discussion publique.

De même, **la logique du schéma**, parce qu'elle façonne en profondeur la manière dont le projet du maître d'ouvrage est présentée, et qu'elle est **compatible avec l'injonction d'un débat en amont**, permet de se protéger de la constitution d'un public d'indésirables (les riverains et les contribuables par exemple). Comme l'a relevé J. Lolive, les associations contestatrices lors du débat sur le TGV Méditerranée « *sont plutôt des représentants des citoyens susceptibles d'être affectés par un problème lié à la réalisation du projet. Ce sont les représentants des problèmes posés par le projet* »²²⁸. Selon cette perspective, les associations de riverains ne peuvent pas considérer que la solution apportée par le maître d'ouvrage puisse être unique. Ils vont alors initier tout un travail de déconstruction du problème à résoudre pour pouvoir formuler de nouvelles solutions qui leur semblent acceptables.

Ainsi, en pratique, l'amont n'existe pas en tant que tel puisque qu'il se situe toujours en aval d'une étape ayant déjà façonné cet amont. Comme le souligne J.-M. Fourniau, en réaction à l'institutionnalisation du débat public, un « *processus de remontée en amont de la consultation du public s'est alors enclenché* »²²⁹. De nouvelles procédures, en amont du débat public ont été mises en place, associant de nombreuses collectivités aux différents comités de pilotage parce que celles-ci contribuent aux financements à la fois des études à présenter en débat et du projet à réaliser. Parce que « *la question de l'amont devient un enjeu dès que les*

²²⁸ Lolive J., « Les politiques à « boîte noire » sont-elles négociables ? », dans *Gestion négociée des territoires et politiques publiques*, Espaces et Sociétés n° 97-98, Paris, l'Harmattan, 1999, p.53.

²²⁹ Fourniau J.-M., « Les trois scènes de l'institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement », dans Simard L. *et al.* (dir.), *Le Débat public en apprentissage*, 2005, p.243.

projets sont controversés »²³⁰, le maître d'ouvrage ne néglige pas cette étape, au risque de voir émerger un conflit plus tard. La procédure de débat public devient même une étape permettant de consolider le processus de décision en validant le principe d'opportunité de l'infrastructure. En effet, le débat terminé, le maître d'ouvrage peut élaborer le tracé en s'appuyant sur la force du débat public pour disqualifier, en aval, toutes les formes d'opposition :

*« On pourra toujours dire aux contestataires qu'un débat démocratique s'est bien déroulé, que le projet a fait l'objet d'un réel consensus et qu'il est regrettable qu'ils ne se soient pas exprimés quand il en était encore temps »*²³¹.

Conclusion

Pour conclure, la LGV Bordeaux-Toulouse relève de la *logique du schéma* depuis le SNIT jusqu'à son inscription dans le contrat de plan Etat-région. Par conséquent, le dossier tel que préparé par le maître d'ouvrage, puis validé par le *comité de pilotage* de la LGV Bordeaux-Toulouse, dans la perspective d'organiser le débat public s'inscrit pleinement dans cette logique. La manière dont la LGV y est présentée découle directement du schéma des infrastructures ferroviaires, qui renvoie lui-même à des grandes orientations stratégiques et à une programmation étatique d'envergure. L'institutionnalisation de la CNDP vient croiser le l'élaboration de la LGV, faisant en même temps peser sur les maîtres d'ouvrage ses propres exigences. L'organisation d'un débat d'opportunité en amont de tout tracé en est une. Pour respecter le cadre du débat public, le maître d'ouvrage n'ouvrira donc la discussion que sur les principes et sur les enjeux du projet, se cantonnant à cette *logique du schéma*, sans jamais, à ce stade, connecter le projet et le territoire d'accueil. Concrètement, ce sont trois couloirs de passage allant de Bordeaux à Toulouse, large de dix kilomètres chacun qui vont être ouverts à l'échange. Pour le maître d'ouvrage, l'objectif du débat public est avant tout de qualifier de manière collective les principaux enjeux de la LGV pour répondre à la question de l'opportunité. Il n'est pas encore question de discuter de son insertion territoriale.

Cependant, les élus locaux, et c'est particulièrement visible dans l'Agenais, ont fait le choix de saisir l'opportunité que représente le SNIT en termes de développement territorial et de préfigurer un tracé. Cette dynamique, qui s'initie avant le débat public, permet à la LGV d'entrer dans une *logique de projet*. Les élus locaux travaillent à l'insertion territoriale de la LGV et proposent des modalités de passage du tracé. A Agen, certains choix politiques et

²³⁰ Fourniau J.-M., « Les trois scènes de l'institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement », dans Simard L. *et al.* (dir.), *Le Débat public en apprentissage*, 2005, p.243.

²³¹ Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », 1999, p.54.

techniques sont inscrits, depuis 1998, dans un document de planification local, le SDRA. D'ailleurs, l'enjeu pour les collectivités locales se situe à un autre niveau que celui du maître d'ouvrage. Il ne s'agit pas de discuter du principe d'opportunité du projet mais de définir en quoi le projet est opportun au regard de son insertion territoriale. Or, **cette préfiguration du projet de LGV Bordeaux-Toulouse portée par les collectivités locales ne figure par dans le dossier du maître d'ouvrage tel que présenté en débat public.** Les avancées proposées par les collectivités locales s'inscrivent dans une *logique de projet* et, par conséquent, sous-tendent que des décisions soient déjà prises. Alors que pour le maître d'ouvrage, c'est seulement quand l'opportunité de la LGV sera actée que le maître d'ouvrage pourra entrer dans une *logique de projet* afin de justifier de l'intérêt pour un territoire en particulier d'accueillir cette nouvelle infrastructure.

Conclusion du Chapitre II

Nous venons de mettre en perspective la genèse du projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse, de l'intention étatique telle que matérialisée par le SNIT en 1992 jusqu'à la mise en débat public de l'opportunité d'une telle infrastructure, en 2005. Reprendre à la fois **l'historique du projet et le processus d'institutionnalisation du débat public** nous a fourni des éléments de compréhension quant au contexte dans lequel s'inscrit le débat avant même le lancement des premières réunions. L'appréhension de ce contexte nous permet de comprendre la dynamique locale et, par la suite, d'analyser comment celle-ci alimente le débat.

D'abord, **l'interprétation du SNIT par RFF et les régions concernées**, Aquitaine et Midi-Pyrénées, **en termes de création d'infrastructure**, conduit à écarter, d'emblée la solution consistant à moderniser les voies existantes. Ensuite, **la concurrence entre les projets** de LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Hendaye va inciter le *comité de pilotage* responsable du premier projet à hâter la mise en débat public du projet. Cette situation, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, va fortement peser sur le déroulement des débats et la manière dont les élus locaux bordelais vont s'y investir. Ainsi, des choix techniques et politiques viennent configurer la manière dont le projet de LGV Bordeaux-Toulouse va être présentée dans le dossier du maître d'ouvrage.

De plus, **l'institutionnalisation du débat public modifie la manière dont le projet évolue dans l'espace public systémique en distinguant d'un côté l'opportunité de la LGV et de l'autre son inscription concrète sur le territoire**. En ce sens, la *logique du schéma* reste opérante jusqu'au débat public et permet au maître d'ouvrage de répondre aux exigences d'un débat en amont en ne discutant que du principe de la LGV. Toutefois, nous avons relevé que certains élus locaux, notamment dans l'Agenais, ont saisi cette opportunité que représente le SNIT en termes de développement territorial pour élaborer un tracé précis. **Des décisions politiques ont ainsi été prises et actées dans les documents d'urbanisme locaux**. La préfiguration du tracé de LGV Bordeaux-Toulouse par les collectivités locales reste cependant absente du dossier du maître d'ouvrage. Ce dernier a fait le choix de soumettre à la discussion publique un projet abstrait. Aussi en l'absence de tracé, la participation du public devient problématique, ce qui va peser autant sur le déroulement du débat public (chapitre III) que sur l'émergence de la contestation dans la phase d'élaboration d'un tracé (chapitre IV). **Ce travail de contextualisation de la LGV Bordeaux-Toulouse permet donc de saisir la façon dont le débat public se met en place et sa portée sur une période de neuf ans (2005-2014)**.

Chapitre III – Les effets du débat public : l'émergence de la mobilisation civique

Peu à peu en France, l'environnement et la participation des citoyens ont été reconnus par la législation en vigueur comme relevant de l'intérêt général. En ce sens, c'est le caractère universalisable de ces deux dimensions qui est explicitement reconnu conduisant au développement de nombreux dispositifs afin d'asseoir davantage cette « *participation environnementale* »²³². Ces évolutions vont dans le sens de la thèse de D. Bourg et K. Whiteside selon laquelle la représentation politique traditionnelle, en vigueur dans nos démocraties contemporaines, se trouve limitée pour traiter les questions posées par les problèmes environnementaux en raison de leurs spécificités. Un aménagement tel qu'une LGV, pour reprendre la grille d'analyse des auteurs, produit des effets irréversibles sur l'environnement. Leurs conséquences sont d'ailleurs en partie imprévisibles car il est impossible de savoir avec certitude et par avance, comment le milieu dans lequel sera implantée l'infrastructure va réagir. En outre, ces effets s'inscrivent dans le long terme en entraînant une perturbation durable de l'environnement, notamment au niveau des écosystèmes. Les promoteurs de l'ouvrage tentent de rendre ses effets les plus prévisibles possibles, les mesurer, les quantifier, les anticiper en s'appuyant sur de nombreuses expertises et, en dernier recours, les compenser. Cependant, la question de « *l'impact environnemental* » peut être abordée sous des angles différents et génère d'importantes controverses²³³ qui persisteront tout au long du projet. Ces controverses portent ainsi sur deux aspects différents : d'une part, **l'évaluation des impacts du projet** et d'autre part, **les mesures envisagées pour les compenser**. Dans le cas du projet de LGV Bordeaux-Toulouse, les controverses ne portent que sur l'évaluation des impacts. En outre, en l'absence de tracé, cette évaluation ne peut-être que sommaire.

Pour aller dans le sens d'une démocratie écologique, selon D. Bourg et K. Whiteside, il s'agit d'adjoindre au système représentatif d'autres processus institutionnels permettant une meilleure prise en compte de l'environnement. Le débat public constitue alors une réponse des autorités étatiques pour prendre en considération l'avis des citoyens dans le cadre de projet ayant un fort impact environnemental. Dans ce chapitre nous verrons si cette préconisation de concertation permet à la société civile de peser dans le processus décisionnel

²³² Barbier R. et Larrue C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », De Boeck Supérieur in Participations 2011, p. 67-104

²³³ Voir l'exemple développé par Vandevelde J-C, « L'outarde et le TGV : une controverse sur les compensations pour atteintes à la biodiversité », *VertigO*, septembre 2013.

et de quelle manière. En effet, suite aux études menées dans le cadre des contrats de plan impliquant l'Etat et différentes régions, suite à la décision ministérielle du 18 décembre 2003 (CIACT) de retenir le principe de création d'une ligne nouvelle, le porteur de projet, en l'occurrence RFF, va saisir, comme le prévoit la loi, la CNDP. Cette procédure va ainsi influencer le cours du projet de LGV. De même, la façon dont le dispositif a été cadré, mis en œuvre et encadré va, aussi impacter le contenu des échanges durant les débats.

Dans un premier temps, nous analyserons cette phase de préparation du débat public. Elle constitue un moment fort qui va contribuer à cadrer les échanges et donc la participation des citoyens dès l'ouverture des réunions publiques en juin 2005. Les éléments contenus dans le dossier du maître d'ouvrage, que nous exposerons, représentent un premier **cadrage du projet** ouvert à la discussion. Puis, le **format du débat**, comme nous le montrerons, a également des effets autant sur la manière dont les citoyens se sont mobilisés pour se faire entendre que sur leur absence. Dans ce sens, les choix opérés par la CPDP en charge de l'organisation de ce débat en particulier impactent la participation. Par exemple, le découpage des réunions sur le territoire va favoriser un certain cloisonnement de la mobilisation civique et contribuer à l'émergence de débats territoriaux dont les configurations diffèrent d'un bout à l'autre du tracé.

Dans un second temps, notre attention se portera sur le déroulement du débat public lui-même. Il s'agira de relever les arguments développés par les parties prenantes et notamment celles issues de la société civile. Là encore, d'un bout à l'autre de la ligne, la perception du projet est loin d'être homogène. De plus, certains auteurs soulignent, dans le cas de débats portant uniquement sur les infrastructures LGV, que la participation des citoyens permet progressivement d'ouvrir « *les politiques à boîte noire* »²³⁴. Effectivement, la stratégie commerciale de la SCNF et de son homologue RFF fait progressivement office de « *politique publique* »²³⁵. Cette stratégie est faiblement questionnée. Or, de plus en plus, la « *logique d'entreprise* »²³⁶, pensant la construction des LGV à l'aune de leur rentabilité économique, est jugée insuffisante pour justifier le projet, notamment au regard des impacts humains et environnementaux sur les territoires traversés. En ce sens, nous analyserons, en particulier, la manière dont les controverses environnementales ont pu émerger durant le débat public et le traitement qu'elles ont reçu.

²³⁴ Lolive J., « Les politiques à « boîte noire » sont-elles négociables ? », dans *Gestion négociée des territoires et politiques publiques*, Espaces et Sociétés n° 97-98, Paris, l'Harmattan, 1999.

²³⁵ Idem, p.45.

²³⁶ Idem

I. Le lancement du débat public : un état des rapports de force.

Dans le cadre du débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse, les éléments contenus dans le dossier du maître d'ouvrage constituent déjà la matérialisation d'un double cadrage du débat. Le premier concerne la commande remise par l'Etat au maître d'ouvrage. La feuille de route de RFF concerne uniquement l'inscription d'une « *ligne nouvelle à grande vitesse Bordeaux-Toulouse sur la carte des infrastructures à long terme* »²³⁷. Quant au second cadrage, il concerne le dossier du maître d'ouvrage. Son contenu est déjà le fruit du travail de réflexion des membres du *comité de pilotage* issu du contrat de Plan entre l'Etat et les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées. Ce dossier est l'aboutissement des échanges systémiques qui se sont tenus avant le débat public. C'est à ce stade d'avancement du projet que la CPDP entre en jeu pour organiser le débat. En ce qui concerne le format du débat, la CPDP est libre de ses choix en termes d'organisation. Du 1^{er} décembre 2004 au 6 avril 2005, elle va se mettre en place, puis préparer le débat avec RFF et rencontrer les parties prenantes identifiées sur l'ensemble du territoire. Dans cette partie nous allons donc analyser cette étape de préparation du débat public afin de saisir dans quelle mesure elle va ensuite impacter les discussions publiques dans la phase de déroulement de la procédure.

I.1. Le projet LGV présenté par le maître d'ouvrage : débat public ou mise en public des débats systémiques ?

Tout d'abord, il convient de souligner que le projet contenu dans le dossier du maître d'ouvrage relève de l'entière responsabilité de ce dernier.

*« Le présent document réalisé par le maître d'ouvrage du projet et sous sa seule responsabilité, constitue la matière première du débat qui sera enrichi par les apports des participants »*²³⁸.

La CPDP n'a aucune prise sur le contenu du dossier : « *en débat public on a pris que les projets de RFF* »²³⁹. Elle peut seulement demander que certains aspects soient clarifiés ou approfondis. En effet, les éléments présentés sont issus exclusivement des études menées et validées, pour l'essentiel, par le *comité de pilotage* du contrat de plan Etat-région.

D'après l'introduction du dossier du maître d'ouvrage remis à la CNDP pour être portée à connaissance du public, le projet est présenté comme suit :

²³⁷ Décision du 18 décembre 2003 du CIADT.

²³⁸ Extrait du dossier du maître d'ouvrage situé p. 3 sous l'édito rédigé par Henri Demange.

²³⁹ Propos d'un enquêté membre de cette CPDP (code enquêté ED2).

« Le projet consiste en la création d'une ligne ferroviaire nouvelle à grande vitesse (LGV), destinée aux voyageurs, d'une longueur de 200 km environ et à double voie, entre le sud de Bordeaux et le nord de Toulouse. La vitesse des trains sur cette ligne serait de 320 km/h, moyennant la mise en service d'un matériel roulant de nouvelle génération. Les villes de Bordeaux et Toulouse seraient desservies par leurs gares actuelles, respectivement Saint-Jean et Matabiau. Concernant d'éventuelles dessertes intermédiaires, différentes modalités sont étudiées : soit le raccordement de la LGV à certaines gares, soit la création de gares nouvelles situées sur la LGV. »²⁴⁰

A la lecture de ce texte, le projet, tel qu'il est configuré avant d'être ouvert à la discussion publique pose le maintien des gares de Bordeaux et de Toulouse en centre-ville comme une « évidence »²⁴¹. A la différence, le choix des dessertes des villes intermédiaires ainsi que leur modalité relèvent davantage des échanges avec le territoire. Ces choix font donc l'objet d'une décision prise avant le débat par la sphère du pouvoir.

Selon la conception du maître d'ouvrage, le débat public sert à « enrichir le projet »²⁴². Le maître d'ouvrage a pour objectif d'être le plus pédagogue possible afin de donner les moyens aux participants d'être convaincus, par eux-mêmes, du bien fondé de la LGV entre Bordeaux et Toulouse. En ce sens, RFF n'envisage pas cette épreuve de la discussion publique comme pouvant remettre en question l'opportunité de l'infrastructure mais davantage comme favorisant le recueil de l'« assentiment général »²⁴³. Le projet de LGV Bordeaux-Toulouse est donc exposé comme une solution nécessaire afin de permettre au Sud-Ouest français de « développer son accessibilité pour répondre à la demande croissante des besoins de déplacements de voyageurs et d'échanges de marchandises »²⁴⁴.

Le maître d'ouvrage identifie cinq enjeux²⁴⁵ majeurs pour le territoire auxquels le projet se devra de répondre :

- assurer une part croissante des déplacements de voyageurs par le mode ferroviaire ;
- participer au développement de l'axe transversal « Grand Sud » ;
- favoriser une desserte équilibrée des territoires traversés ;
- permettre le développement des transports ferroviaires régionaux de voyageurs ;
- accroître les possibilités de développement du transport ferroviaire de marchandises.

En annonçant, au moment du débat public, la possibilité de rallier Paris à Toulouse en seulement trois heures, le maître d'ouvrage entend permettre au transport ferroviaire de

²⁴⁰ Extrait de l'introduction du dossier du maître d'ouvrage présenté au débat public de 2005

²⁴¹ Entretien avec un élu local ayant participé au débat public (code enquête EE9).

²⁴² Titre de la synthèse du dossier du maître d'ouvrage : « 2005, Un débat public pour enrichir le projet ».

²⁴³ Extrait du dossier du maître d'ouvrage situé en page dans l'édito de M. Jean-Pierre Dupont, président de RFF.

²⁴⁴ Extrait de la synthèse du dossier du maître d'ouvrage

²⁴⁵ La liste de ces enjeux est exposée à la p.2 de la synthèse du dossier du maître d'ouvrage.

concurrencer de manière significative d'autres modes de transports, notamment l'usage de la voiture ou de l'avion.

« L'objectif ce n'est pas que la vitesse, c'est aussi la répartition modale, c'est aussi d'attirer des voyageurs et du fret. »²⁴⁶

En libérant du trafic sur les voies existantes et en mettant tous les TGV sur cette ligne nouvelle, le projet, tel qu'expliqué, présenterait deux avantages. D'une part, il permettrait de développer les transports régionaux, c'est-à-dire les TER et les Intercités, en augmentant leur fréquence. D'autre part, il serait possible d'accueillir davantage de transport de marchandises. Cet enjeu relatif à la libération de sillons est majeur au moment du débat public. Un sillon horaire concerne la capacité d'une infrastructure ferroviaire permettant la circulation des trains dans le réseau ferré. Dans ce sens, le diagnostic du trafic présenté par le maître d'ouvrage tente de démontrer que les voies existantes sont saturées, justifiant par le même coup, si ce n'est de l'opportunité du projet, du moins de sa pertinence.

« Il faut garder présent à l'esprit que dans toutes les régions, on cherche à développer le trafic TER. Le trafic TER a du succès parce qu'on fait de la fréquence donc ça consomme de la capacité de circulation que les autres trains n'ont pas. Les autres trains c'est la grande vitesse ou le fret. Tous ces besoins arrivent en conflit et à un moment donné, il faut faire des arbitrages, soit abandonner un certain type de trafic, soit faire des lignes nouvelles. Mais vous ne pouvez pas développer le système à grande vitesse et développer le TER. Ça touche, en particulier Bordeaux-Toulouse, parce que quand on dit, utiliser les lignes existantes, oui, mais seulement les lignes existantes c'est aussi du TER dans la périphérie de Bordeaux. Regardez le nombre de voyageurs qui se déplacent de Langon à Bordeaux tous les jours ou de Montauban à Toulouse tous les jours. Et ça, ça amène beaucoup de trains et quand on fait passer ces trains-là, on ne fait pas passer les TGV. »²⁴⁷

De surcroît, favoriser l'utilisation du train, comme le mode de transport collectif le moins polluant, relève également d'un enjeu de préservation de l'environnement sur le long terme. Il est important de souligner que, selon cette perspective, le projet de LGV Bordeaux-Toulouse figure dans les mesures prises dans le cadre du Grenelle de l'environnement en 2007. Les premières LGV avaient, d'ailleurs, un soutien massif des associations environnementales ainsi que du parti politique Les Verts.

« De façon générale, notre Fédération accorde au rail une priorité, s'agissant tant du transport des personnes que de celui du fret. Le rail est plus sûr, il coûte moins cher du point de vue environnemental et énergétique, il occupe un minimum d'espace par rapport aux autres types d'infrastructures, et il est enfin le mode le moins nocif en matière d'impact sur l'effet de serre. »²⁴⁸

²⁴⁶ Propos d'un enquêteur travaillant chez RFF (code enquête ER2)

²⁴⁷ Idem

²⁴⁸ Projet de ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse, contribution de la SEPANSO au débat, Septembre 2005.

Cependant, ce débat public a, comme nous le verrons plus en détail dans les parties suivantes, sonné le glas vis-à-vis de cet apparent consensus :

« Au moment du premier débat public en 2005, on était tiraillé entre notre avis de voir plus de transports ferroviaires et notre souhait de ne pas faire n'importe quoi au nom du ferroviaire. Au nord de Bordeaux notamment, Tour-Bordeaux on ne s'était pas vraiment positionné là-dessus parce qu'on a été un peu saisi par les beaux discours qui disaient que grâce à la LGV Tours-Bordeaux, on pourrait mettre beaucoup de fret sur les rails et donc ça va être génial du point de vue du transport parce que ça va supprimer des camions. On attendait un peu de voir. C'est vrai que l'on ne s'est pas bagarré comme on aurait pu le faire contre cette LGV au Nord de Bordeaux. Après quand est arrivé Bordeaux-Toulouse, là on est tombé des nues parce qu'on s'est dit, pourquoi faire ? Pourquoi faire Bordeaux-Toulouse ? Pourquoi passer par Bordeaux pour venir de Paris, pour faire Paris-Toulouse ? Ce n'est pas la ligne droite. Pourquoi passer au fin-fond de la forêt landaise ? »²⁴⁹

Par ailleurs, un autre enjeu important, selon le maître d'ouvrage, consiste en la structuration d'un axe transversal dit Sud-Sud. En effet, pendant longtemps en France, la conception de l'aménagement du territoire dominante s'est formée au départ de Paris, en étoile, afin d'irriguer l'ensemble du territoire. L'enjeu du projet vise à contribuer au rééquilibrage du maillage territorial, en faveur du Sud de la France.

« La ligne Bordeaux Toulouse ne trouve son sens que si elle s'inscrit dans le projet plus vaste qui doit irriguer l'ensemble du grand sud ouest européen »²⁵⁰

Dorénavant, il s'agit de développer les voies de communication entre les capitales régionales françaises, mais également avec les grandes métropoles européennes, comme la ville de Barcelone. Favoriser ces coopérations interrégionales et internationales participerait au dynamisme économique du « Grand Sud »²⁵¹ en créant de l'emploi ou, *a minima*, en rapprochant les travailleurs des postes à pourvoir.

« Quand on regarde le potentiel économique de ces trois régions²⁵², la question n'est pas seulement d'aller plus vite à Paris. Mais c'est d'appuyer ce que l'on appelle les écosystèmes de l'innovation et de la connaissance, puisque les métropoles aujourd'hui tirent la croissance, et les entreprises nouvelles mailleront les territoires entre les métropoles, les départements, les villes »²⁵³.

²⁴⁹ Propos d'un enquêté membre d'une association environnementale (code enquêté EA3)

²⁵⁰ Propos tenus dans le cadre d'un colloque organisé par Eurosud Transport en octobre 2013, association militant en faveur de la LGV Bordeaux-Toulouse, par l'ancien président de la fédération régionale des travaux publics Midi-Pyrénées (débat public 2005) et actuel président de la fédération nationale des travaux public.

²⁵¹ Propos tenus dans le cadre d'un colloque organisé par Eurosud Transport en octobre 2013 par l'ancien président de la Fédération régionale des travaux publics Midi-Pyrénées (débat public 2005) et actuel président de la Fédération nationale des travaux public.

²⁵² Les trois régions en question sont l'Aquitaine, la région Midi-Pyrénées et le Languedoc-Roussillon.

²⁵³ Propos tenus dans le cadre d'un colloque organisé par Eurosud Transport en octobre 2013 par le président de cette association qui est également le président du CESER Midi-Pyrénées (Conseil Economique, Social et Environnemental Régional).

En effet, selon les promoteurs du projet et ses soutiens, la LGV Bordeaux-Toulouse s'intègre dans un projet de maillage du territoire bien plus large que le seul tronçon présenté en débat :

« Pour comparer ce qui est comparable, j'ai regardé les chiffres de l'INSEE. Ce que représentait le « Grand Sud » dans sa version européenne avec les coopérations que l'on a, avec la Catalogne, nous représentons 20 millions d'habitants. Le « Grand Paris » c'est 11 millions d'habitants. Là on est en train de trouver 30 milliards pour finaliser le « Grand Paris ». Il faut faire le « Grand Paris », mais il faut aussi faire le « Grand Sud ». En emploi, nous représentons plus de 6 millions d'emplois. Cinq millions cent pour le « Grand Paris ». Ça mérite d'être écouté, respecté. Alors certes la densité d'habitants est différente mais le maillage de la grande vitesse sert à résoudre cette question »²⁵⁴.



Carte 7 : le réseau à grande vitesse en France et au nord de l'Espagne.

Source : synthèse du dossier du maître d'ouvrage, p. 2.

Concrètement, l'ambition globale relative au développement du transport ferroviaire n'est pas ouverte à la discussion publique. Le choix opéré par le maître d'ouvrage consiste à morceler le tracé, contraignant la CNDP à faire de même quant aux débats publics correspondants. Dans la conception de RFF, le débat public n'a pas vocation à ouvrir la discussion relative à leur vision du maillage territorial. Il doit simplement mettre en avant les enjeux, les avantages et les inconvénients de l'infrastructure dans **un périmètre précis**. Or, **ce périmètre, c'est d'abord le maître d'ouvrage qui le délimite**. Même s'il ne paraît pas toujours pertinent pour la CNDP, elle n'est pas en capacité de s'y opposer. Cet aspect est flagrant dans le cadre du débat public concernant la LGV entre Bordeaux et Toulouse. D'abord, le choix, en amont, d'organiser le débat public relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse de manière distincte de celui de la LGV Bordeaux-Hendaye constitue une décision impactant

²⁵⁴ Propos tenus par le président d'Eurosud Transport en octobre 2013.

les débats. Ensuite, le projet initial consistait en la création d'une liaison nouvelle entre Bordeaux, Toulouse et Narbonne pour assurer la jonction avec les infrastructures ferroviaires à grande vitesse vers Barcelone d'une part, et vers Marseille, d'autre part. Or l'organisation du débat public tel que demandé par RFF à la CNDP ne porte que sur le tronçon Bordeaux-Toulouse et n'englobe pas cette vision générale.

« C'est vrai que le jour où il y aura un débat Toulouse-Narbonne, le débat est clos avant même d'avoir commencé. L'objectif qui sera mis en avant c'est de boucler la boucle. A partir du moment où on a fait déjà les ¾ et qu'il ne reste plus que ce bout-là, ça n'a pas de sens de ne pas le faire. Le jour où on fera un débat Toulouse-Narbonne, ce sera le débat le plus difficile en termes d'opportunité, parce qu'elle est pratiquement écrite dans les têtes. Ce jour-là, qu'est-ce qu'il y aura à dire ? Pas grand-chose. La seule chose qu'il y aura à dire, c'est par où ça passe. »²⁵⁵

Enfin, d'après le diagnostic réalisé par le maître d'ouvrage, contenu dans le dossier présenté en débat public, le projet de LGV Bordeaux-Toulouse est pertinent en raison « *des dynamiques économique et démographique* »²⁵⁶ de l'Europe, de la France et du Sud-Ouest. En effet, l'attractivité du Sud-Ouest de la France contribue à son accroissement démographique et le dynamisme économique des métropoles que sont Bordeaux et Toulouse participe à l'augmentation des déplacements de voyageurs et des échanges de marchandises. En ce sens, la LGV est présentée comme une réponse à ces évolutions et comme la solution pour relever « *l'un des grands défis de l'aménagement des territoires pour les décennies à venir* »²⁵⁷.

En conclusion, quand le projet est présenté en débat public, le maître d'ouvrage a déjà identifié les objectifs auxquels la LGV Bordeaux-Toulouse doit répondre et soumet sa solution, qui consiste en la création d'une infrastructure ferroviaire nouvelle, à la discussion publique. Selon cette perspective, la libération de sillons horaires, conséquence de la création d'une nouvelle infrastructure entraînerait, de manière mécanique, le développement du fret, l'augmentation des échanges interrégionaux et le report modal d'infrastructures « *polluantes* »²⁵⁸ vers le train, envisagé comme le mode de transport le plus propre d'un point de vue écologique. De plus, le projet serait bénéfique pour les métropoles desservies pour répondre aux problématiques identifiées : d'une part, Toulouse serait enclavée au regard des liaisons ferroviaires avec la capitale, et d'autre part, Bordeaux serait isolée vis-à-vis des échanges avec les agglomérations méditerranéennes. Aussi, au-delà des objectifs affichés

²⁵⁵ Propos d'un membre de la CNDP (code enquête ED1)

²⁵⁶ Extrait du dossier complet du maître d'ouvrage tel que présenté lors des réunions de lancement du 8 juin au 14 juillet 2005 dans les villes de Bordeaux, Toulouse, Agen et Montauban.

²⁵⁷ Idem

²⁵⁸ Propos d'un agent de RFF pour qualifier l'usage de l'autoroute par les véhicules et les camions ainsi que les déplacements aériens (code enquête ER2)

dans le dossier du maître d'ouvrage, **c'est en réalité tout un ensemble de présupposés, qui, au moment de l'ouverture des débats, est partagé par de nombreux protagonistes.**

Notre étude révèle que le projet est perçu par la majorité des représentants politiques et des acteurs économiques locaux comme « *essentiel* »²⁵⁹ au développement du territoire. La LGV Bordeaux-Toulouse bénéficiait alors d'un important crédit au sein de la sphère du pouvoir alors que le débat public n'avait pas encore ouvert ses portes. D'ailleurs, si cette vision est partagée par une grande majorité de parties prenantes institutionnelles, c'est qu'elles ont contribué aux financements des études et participé aux différents comités de pilotage. En ce sens, ces présupposés génèrent de la connivence entre ceux qui connaissent le projet et ses justifications, face à ceux qui le découvrent. Dès les réunions de présentation, ces soutiens politiques, lorsqu'ils étaient dans l'assistance ont souvent été amenés à prendre la parole. Quand ils s'expriment, ils le font généralement au nom de ceux qu'ils représentent. Comme le souligne G. Côté et C. Gagnon, en présence d'une « *entente tacite* » forte, la « *liberté d'expression de la population* »²⁶⁰ peut être entravée.

Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre suivant, lorsque certains citoyens, notamment organisés en association, ont mis en discussion ces présupposés et contesté le postulat initial de saturation des voies existantes, ils ont perçu un certain « *mépris* »²⁶¹ à leur égard. A l'exception du Bordelais, qui s'est caractérisée par une faible participation des représentants politiques en raison de la mauvaise expérience du débat public sur le grand contournement autoroutier de Bordeaux en 2003 et une importante mobilisation de la part des opposants, sur tout le reste du tracé, la tendance a davantage consisté en une participation massive des soutiens politiques corrélée à une participation du public assez faible. Il semble donc ici, que **les débats systémiques, préexistants au débat public aient pesé sur le déroulement des réunions.** Aussi, il est pertinent de se demander si le débat public n'a pas constitué un **prolongement de ces débats systémiques au sein de l'espace public intermédiaire.**

²⁵⁹ Propos d'un responsable d'une CCI (code enquête ECT4).

²⁶⁰ Côté G. et Gagnon C., « Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie ? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma), dans *Nouvelles pratiques sociales*, 2005, p.67.

²⁶¹ Propos d'un enquêté membre d'une association de protection de la nature ayant participé au débat public (code enquête EA3).

I.2. Le rôle de la CPDP : s'affranchir du maître d'ouvrage pour garantir le respect des principes du débat public

La saisine de la CNDP par le maître d'ouvrage date du 21 juillet 2004. En séance du 8 septembre 2004, la CNDP, représentée par son président Yves Mansillon approuve l'organisation du débat public et décide d'en confier l'animation à une commission particulière. Cette décision a fait l'objet d'une publication au Journal officiel courant septembre 2004. Henri Demange est nommé président de la commission particulière du débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse lors de la séance du 6 octobre 2004. Puis, en séance du 1^{er} décembre, les membres votants de la CNDP, sur proposition d'Henri Demange, nomment les cinq personnes venant intégrer l'équipe de la CPDP. Celle-ci se compose d'Henri Demange, son président qui occupe la fonction de vice-président honoraire du conseil général du Génie rural, des Eaux et des Forêts ; il est accompagné de Philippe Mathis, professeur des Universités en aménagement du territoire et urbanisme à Polytech-Tours, spécialiste des transports ; de Jean Claude Sabin, ancien agriculteur syndiqué qui fut notamment président de la Chambre régionale d'agriculture en Midi-Pyrénées. L'équipe est également composée de Michel Sablayrolles²⁶², ancien président de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs ; de Jacques Barel, préfet de région honoraire et enfin de Reine-Claude Mader, à la fois membre de la CNDP et présidente de l'association « Consommation, Logement, Cadre de Vie »²⁶³.

La disponibilité requise afin d'organiser les débats publics, le temps à passer sur le terrain et, à la fin des débats, la rédaction du compte-rendu, sont des éléments expliquant la présence quasi exclusive de retraités parmi les membres de cette CPDP. De plus, d'autres types de profil sont également surreprésentés dans ces instances. Ce sont celui du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires d'Etat d'une part, et des universitaires, d'autre part.

« La commission particulière est nommée par la commission nationale. C'est très clair. On n'a pas de caractéristiques. Ça c'est un vieux débat avec certains de mes amis universitaires qui ne comprennent rien. Là-dessus ils n'ont rien compris. L'indépendance de la commission particulière, l'indépendance des gens qui y sont nommés, qu'est-ce que ça veut dire ? Ça veut dire que dans la tête de ceux qui sont nommés, ils ont bien compris les principes et ils se mettent en position d'indépendance. Ce n'est pas parce qu'on va les mettre sur une liste qu'ils seront plus indépendants ou moins indépendants. Ce n'est pas parce qu'ils ont été préfets qu'ils ne peuvent pas être indépendants. C'est dans la tête. Vous avez des préfets qui,

²⁶² A titre indicatif, Michel Sablayrolles fut également membre de la commission d'enquête dans le cadre de l'enquête publique relative au projet GPSO (LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Hendaye) qui s'est déroulé d'octobre à décembre 2014.

²⁶³ Le nom et la fonction des membres de la CPDP sont indiqués dans le compte-rendu du débat paru le 18 janvier 2006, p. 2.

à la retraite ne seront jamais indépendants dans leur tête et vous en avez qui seront indépendants dès qu'ils feront quelque chose. Nous, on choisit des gens dans un vivier de gens que l'on a, il ne faut pas se cacher ce sont des gens que l'on connaît, que l'on a connu et qu'ils ont un peu l'esprit fin. »²⁶⁴

En ce qui concerne la présence des universitaires, elle s'explique, quant à elle, autant par l'attrait pour la recherche sur ces dispositifs que par l'objectif d'apporter une certaine forme d'expertise. De plus, les professeurs ont la possibilité d'aménager du temps pour s'investir dans ce type de procédure.

Chaque membre désigné par la CNDP vient avec son propre bagage : son histoire, sa conception du débat public, de son rôle et de ses marges de manœuvre. Cela est d'autant plus vrai qu'il n'existe pas de formation spécifique pour remplir cette fonction. Il s'agit, pour l'essentiel, de faire « *appel à son bon sens* »²⁶⁵. Les savoirs requis concernent l'analyse, la synthèse, l'animation mais des connaissances relatives au fonctionnement des institutions publiques et des procédures administratives sont également essentielles. La CNDP recrute au sein de son cercle de connaissances, des individus qui possèdent les compétences qu'elle estime nécessaires pour tenir ce rôle d'organisateur et de garant du débat public. Dès lors où les membres de la CPDP sont nommés, ils sont en charge d'organiser les débats selon un « *code de déontologie* »²⁶⁶ tacite alliant ainsi indépendance, objectivité et neutralité. La commission doit ainsi « *remplir une triple mission : informer, faciliter le dialogue, rendre compte* »²⁶⁷.

Le débat doit permettre d'informer le public concernant le projet porté par le maître d'ouvrage. Il s'agit pour la CPDP de s'assurer que « *les acteurs du débat (représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des instances socioéconomiques, des associations et tous les citoyens intéressés) aient été bien informés du contenu du dossier préparé par le maître d'ouvrage Réseau ferré de France (RFF) et de ses objectifs* »²⁶⁸. Cet enjeu relève autant des rencontres avec les acteurs du débat durant la phase de préparation que de l'information fournie durant les différentes réunions publiques. Selon cette perspective, la CPDP doit être crédible aux yeux des parties prenantes pour tenir son rôle de garant des débats. Pour cela, elle doit s'assurer de la transparence des échanges au risque de se voir elle-même remise en question.

²⁶⁴ Propos d'un enquêteur travaillant à la CNDP (code enquête ED1).

²⁶⁵ Propos d'un enquêteur travaillant à la CNDP (code enquête ED1).

²⁶⁶ Extrait du compte-rendu de la CPDP, propos tenu en introduction par le président de la CPDP, p. 2.

²⁶⁷ Idem

²⁶⁸ Extrait du compte-rendu de la CPDP, propos tenu en introduction par le président de la CPDP, p. 2.

Dès la mise en place de la CPDP, une première tension est apparue relative aux choix du maître d'ouvrage quant aux couloirs de passage soumis à la discussion publique. Même pour la CPDP, les propositions du maître d'ouvrage sont apparues plutôt floues, voire pour certaines « *fantaisistes* »²⁶⁹.

*« Ce n'est pas anodin les recommandations que l'on a faites à RFF. On a un peu souffert quand même. Quand vous êtes en tribune et que vous avez des gens qui vous interrogent, et que vous n'êtes pas capable de leur répondre, vous faites bonne figure une fois, mais la deuxième fois, vous vous tournez vers ceux qui ont les infos. Vous leur dites : « donnez-nous les infos sinon on va dire qu'on ne peut pas répondre parce qu'on ne nous donne pas les éléments ! » Et effectivement, RFF a été pris à son propre piège dans tout ça. Ils ont souvent été attaqués personnellement, pas sur le fond mais justement sur le manque de clarté. Je pense qu'ils ont dû en tirer les leçons, que dans le futur, ils vont réaliser que ce n'est pas une bonne méthode car ça se retourne contre eux, finalement. Parce que si vous voulez informer les gens, mais que vous ne leur donnez pas les éléments, vous les frustrez. Ils sont de plus en plus excessifs, de plus en plus critiques, alors que si vous leur donnez l'information, ils sont critiques quand même, mais vous leur enlevez une critique majeur. Ils ne pourront pas dire qu'on leur cache des choses. Pour nous, dans ce débat, ce qui a été gênant à ce moment-là, c'est qu'on se sent complice de ce mensonge ! »*²⁷⁰

A la lecture de cet extrait, il semble que la CPDP se soit, à plusieurs reprises, trouvée en difficulté. Cet enjeu relatif à la « *transparence* »²⁷¹ a été l'objet de plusieurs désaccords entre la CPDP et le maître d'ouvrage.

Tout d'abord, alors que le débat public se tenait encore, le CIIACT du 14 octobre 2005²⁷² tranchait l'opportunité de créer une ligne ferroviaire nouvelle entre Bordeaux et Toulouse. Les membres de la CPDP ont été informés de cette décision :

Enquêteur : « au moment du débat public, j'ai trouvé un document qui date du 14 octobre 2005. C'est une décision prise par le CIIACT. Alors que le débat public Bordeaux-Toulouse est censé mettre en discussion l'opportunité du projet, dans ce document qui est quand même une décision prise à Matignon, le comité interministériel valide l'opportunité de la LGV Bordeaux-Toulouse. Est-ce qu'au moment du débat public, vous aviez eu connaissance de cette décision ministérielle ou pas ? »

ED2 (membre de la CPDP) : « je me souviens de ça oui. Ça ne nous a pas facilité les choses, c'est sûr. Ça a fait l'objet d'un débat en interne. Effectivement on s'attendait à un minimum de déontologie et de clarté de la part des pouvoirs publics. Ce communiqué n'était pas bienvenu, en tout cas au niveau des calendriers. Donc on l'a souligné que ce n'était pas bienvenu du tout. »

Cependant, à la différence du débat public sur le grand contournement autoroutier de 2003, les membres de la CPDP ne se sont pas sentis contraints de démissionner. De même, cette

²⁶⁹ Extrait de l'entretien avec un membre de cette CPDP (code enquêté ED2)

²⁷⁰ Extrait de l'entretien avec un membre de cette CPDP (code enquêté ED2).

²⁷¹ Idem

²⁷² Le document et la carte relative au projet sont en annexe 1.

décision du CIIACT n'a pas été rendue publique, aussi, le débat sur la LGV Bordeaux-Toulouse a continué sans problème.

Le débat public vise à présenter la LGV telle que définie dans le dossier du maître d'ouvrage. Bien que la CPDP ait été informée durant les rencontres préparatoires par des élus locaux qu'initialement le périmètre d'étude prenait également en compte le tronçon Toulouse-Narbonne, elle n'a aucune prise sur le périmètre du projet mis en débat. Dans le même sens, les élus agenais ont communiqué à la CPDP les plans locaux d'urbanisme matérialisant un tracé LGV et la décision de créer une nouvelle gare dédiée à la LGV. Malgré cette réalité locale, la CPDP a maintenu l'organisation d'une réunion thématique visant à débattre des enjeux relatifs à la gare d'Agen sans prendre appui sur ce document local ni même l'évoquer. En ce sens, les choix de la CPDP, concernant le format du débat notamment, ont soulevé des interrogations de la part de certaines parties prenantes.

Par ailleurs, la conception du débat public portée par la CPDP est de « *faciliter l'expression des opinions, veiller à ce qu'il soit répondu à toutes les questions posées* »²⁷³. Dans le cadre du débat public relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse, il est important de relever qu'au cours des réunions publiques ou dans les cahiers d'acteurs de nombreuses questions ont pu être soulevées. En ce sens, la procédure du débat public ouvre la possibilité d'interroger le projet du maître d'ouvrage. Cependant, toutes les questions posées n'ont pas obtenu de réponses satisfaisantes. Par exemple, certaines questions liées aux effets induits par la construction de la ligne sur « *les besoins en granulats* »²⁷⁴ ou sur « *les contraintes électriques quant à l'alimentation* »²⁷⁵ ont été soulevées mais n'ont pas été traitées ; ces études n'avaient pas été menées avec précision. C'est seulement au moment de la constitution du dossier à soumettre à l'enquête publique qu'il est obligatoire d'y apporter des réponses. En ce sens, certaines questions posées durant le débat public se sont contentées de la réponse suivante : « *si le projet se poursuit, des études plus précises seront réalisées pour définir plus précisément les impacts environnementaux* »²⁷⁶.

« Dans de nombreuses procédures de concertation, si les citoyens ordinaires ou les associations peuvent en principe prendre la parole, ils n'ont guère de chance en pratique d'être entendus faute d'un poids politiques suffisant. A l'inverse, les services de l'Etat, les groupes d'intérêt les plus puissants ou les maîtres d'ouvrage

²⁷³ Extrait du compte-rendu de la CPDP, propos tenu en introduction par le président de la CPDP, p. 2.

²⁷⁴ Extrait du cahier d'acteur de la Sepanso

²⁷⁵ Extrait du cahier d'acteurs du Syndicat des Sylviculteurs du Sud-ouest

²⁷⁶ Extrait de l'entretien avec un militant ayant participé au débat public sur la LGV Bordeaux-Hendaye (code enquête EA15)

ont d'autant plus de chance de faire reconnaître la légitimité de leur point de vue que celui-ci est assis sur un pouvoir économique, politique ou symbolique établi »²⁷⁷.

Autrement dit, les citoyens ou les associations peuvent prendre la parole, demander des précisions et des justifications au maître d'ouvrage. Toutefois, la CPDP ne peut pas contraindre ce dernier à apporter des réponses précises aux questions posées. L'institution doit s'assurer, à minima, que les interrogations du public soient prises en charge. En effet, le dernier objectif de la CPDP consiste à « rendre compte du débat avec objectivité et neutralité sans jamais prendre parti ni exprimer des avis »²⁷⁸.

« Ce n'est pas le nombre qui compte. On ne fait pas un référendum ou un sondage, c'est l'expression des différents arguments. Donc qu'il y ait 5000 personnes qui répètent 5000 fois le même argument, ça ne va pas faire avancer le schmilblick ... Si on s'attachait uniquement aux profils des participants, on pourrait se dire, c'est très peu, finalement, et pas très représentatif. Mais en réalité, on s'aperçoit par expérience, qu'au cours d'un débat, au bout de deux ou trois mois, tous les arguments positifs ou négatifs, pratiquement, ont émergé. Après qu'on les répète 250 fois ou 2000 fois, ça ne changera rien à la manière dont ces éléments de réflexion seront pris en compte par le maître d'ouvrage pour décider s'il fait ou non le projet. Il aura tous les éléments, qu'ils aient été dits par une personne ou par 5000. »²⁷⁹

Selon cet extrait d'entretien, la mise en discussion publique d'un projet permet de faire émerger l'ensemble des arguments relatifs à l'opportunité de la LGV. Cependant, à la différence du principe de délibération habermassien, l'objectif des discussions n'est pas de parvenir à un accord entre les différentes parties prenantes. En ce sens, le statut des discussions issues du débat public est sans ambiguïté, il s'agit d'une aide à la prise de décision. Le débat public ne constitue pas une implication directe dans les décisions. D'autant que dans la culture française, l'opposition entre participation et décision est très prégnante. Les décisions relèvent du gouvernement et des instances représentatives. A ce titre, le rôle de la CNDP est primordial :

« Malgré l'opposition entre participation et décision qui structure toujours notre culture politique, l'expérience de la CNDP tend ainsi à démocratiser la conduite des projets d'aménagement »²⁸⁰.

L'objectif du débat public consiste avant tout à établir un compte-rendu des échanges « pour l'information du maître d'ouvrage et des instances chargées de se prononcer sur la

²⁷⁷ L. Blondiaux, « Un débat sans conséquences ? Quelques remarques de conclusion sur les effets du débat public sur la controverse autour de la ligne THT du Lot », dans Boy D. et Brugidou M. (coord.), 2009, p.168.

²⁷⁸ Extrait du compte-rendu de la CPDP, propos tenu en introduction par le président de la CPDP, p. 2.

²⁷⁹ Propos tenu par un membre de la CNDP (code entretien ED1).

²⁸⁰ Fourniau J.-M., « Les trois scènes de l'institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement », dans Simard L. et al. (dir.), *Le Débat public en apprentissage*, 2005, p.241.

suite du projet et sur ses modalités »²⁸¹. Parvenir au consensus n'est pas une fin perçue comme nécessaire par les organisateurs du débat. Le compte-rendu de la CPDP doit réaliser un inventaire des arguments qui ont été formulés. C'est ensuite, à l'aide de cette liste, en puisant dans les éléments paraissant les plus pertinents, que le maître d'ouvrage et les instances décisionnaires prendront la décision de poursuivre le projet ou de l'arrêter. En ce sens, qu'un argument soit énoncé par une personne ou par mille, il aura le même poids. C'est au maître d'ouvrage qu'il échoit la tâche de mettre en perspective les arguments les uns vis-à-vis des autres. Autrement dit, après le débat, c'est lui qui définit quels arguments se valent, ceux qui doivent être pris en compte et ceux qu'il est possible de mettre de côté. Or cette mise en perspective des arguments contenus dans le compte-rendu de la CPDP est loin d'être anodine. Surtout si d'emblée, la vision du maître d'ouvrage est de s'assurer de l'*assentiment* des personnes *consultées* au cours de la procédure.

Ces situations montrent bien, dans notre cas d'étude, l'étendue des difficultés de la CPDP à se positionner vis-à-vis du maître d'ouvrage. Ces exemples ont renforcé le sentiment de certaines parties prenantes au sujet de l'extrême « *connivence* »²⁸² entre les membres de la CPDP et le maître d'ouvrage, reprochant même à la commission d'être à la « *solde* »²⁸³ de ce dernier. Pour répondre à leur mission, les membres de la CPDP s'efforcent « *de mettre en œuvre les principes délibératifs : publicité, transparence, équivalence (et donc égalité des temps de parole entre protagonistes), neutralité, indépendance et argumentation* »²⁸⁴ bien que l'objectif ne soit pas d'aboutir à un consensus entre les parties prenantes. A l'instar d'Y. Sintomer, il est possible de souligner l'existence d'une tension entre les attentes de la CPDP et celles du maître d'ouvrage. La tension est relative à la participation entre, d'une part, l'enjeu d'une implication massive des citoyens et, de l'autre, celui d'un engagement de qualité :

*« Valoriser la délibération ne conduit-il pas à relativiser la participation, ne serait-ce que parce que plus le nombre des participants à la discussion augmente et plus il est difficile de parvenir à une délibération de qualité ? Inversement, souligner avant tout l'impératif participatif ne mène-t-il pas à relativiser l'importance de la délibération ? »*²⁸⁵

²⁸¹ Extrait du dossier du maître d'ouvrage, propos tenus dans la présentation du débat par le président de la CPDP, p. 3.

²⁸² Propos d'un militant associatif ayant participé au débat public (code enquêté EA6).

²⁸³ Propos tenus par plusieurs enquêtés issues du milieu associatif (code enquêté : EA1, EA10, EA15, EA20) mais également parmi certains élus au moment du débat public (code enquêté : EE9 et EA6).

²⁸⁴ Barbier R. et Larrue C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », 2011, p.81.

²⁸⁵ Sintomer Y., « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in Bacqué M.-H. et Sintomer Y. (dir.), 2012, p.114.

Alors que le concept de « démocratie délibérative » met l'accent sur la discussion publique des grands thèmes politiques et l'ouverture de cette discussion à de simples citoyens, la démocratie participative, quant à elle, renvoie à l'implication de ces citoyens ordinaires, tout en mettant en avant de nouveaux dispositifs permettant la création d'espaces publics divers. Le débat public comme source d'information pour la population au sujet d'un projet renvoie ainsi à une participation massive. Alors que la possibilité offerte par la CPDP d'exprimer son opinion et de questionner le projet relève d'une délibération de qualité. Or cette délibération n'est possible qu'à condition que les participants aient, au préalable, reçu l'information nécessaire, qu'ils l'aient assimilé pour intervenir de manière pertinente.

I.3. La préparation du débat : la routine de la CPDP à l'origine d'une asymétrie en termes d'accès à l'information ?

I.3.a. Le format du débat : la routine des rencontres préparatoires

Bien que les membres de la CPDP n'aient pas reçu de formation spécifique pour organiser le débat, ils ne sont cependant pas démunis quant à la marche à suivre. Certains s'appuient d'une part sur leur propre expérience en tant que membre de CPDP antérieures, et d'autre part, sur les connaissances et les savoir-faire que la CNDP capitalise d'une expérience vécue à l'autre. La CNDP réalise tout un travail réflexif et de synthèse qui se matérialise par des publications régulières, notamment, les cahiers méthodologiques. Selon L. Monnoyer-Smith, « le fonctionnement actuel de la CNDP constitue un exemple intéressant d'apprentissage réflexif d'un système délibératif à la française »²⁸⁶. L'institution, au regard du cadre légal dans lequel s'inscrit sa mission, participe à la création de ce système délibératif. Pour cela, elle élabore une méthodologie adaptée que chaque commission particulière contribue à son niveau « à préciser, évaluer et modifier »²⁸⁷.

*« Une fois que la loi a été votée en 2002, on a tout de suite été saisi d'un certain nombre de dossiers. C'est un peu la commission, le président, le vice-président et puis les membres qui ont appris sur le tas les différentes modalités d'organisation du débat avec un certain nombre de principes qui sont les principes inscrits dans la loi. En particulier celui de la neutralité et l'absence d'avis sur les projets qui nous étaient soumis. Donc petit à petit, on a mis en place une sorte de jurisprudence que vous retrouverez assez largement dans les documents de la commission, en particulier les cahiers méthodologiques. »*²⁸⁸

²⁸⁶ Monnoyer-Smith L., « Instituer le débat public : un apprentissage à la française », 2007, p.25.

²⁸⁷ Idem

²⁸⁸ Propos d'un enquêté membre de la CNDP (code enquêté ED1)

Ainsi, cette capitalisation de savoirs et de pratiques expérimentés d'un débat public à l'autre, puis consolidés dans ces cahiers de « *bonnes pratiques* »²⁸⁹, en servant de références, contribue à la routinisation de la procédure : le contenu du dossier du maître d'ouvrage, les personnalités à rencontrer, les thématiques à aborder, le calendrier des rencontres, etc.

D'ailleurs, la manière dont le débat public relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse a été organisé par les membres de la CPDP s'inscrit pleinement dans ce processus de consolidation de la procédure. **En termes de format des échanges ou d'organisation des réunions, il n'y a aucune innovation particulière.** Une fois les membres de la CPDP nommés, l'équipe va s'affairer tout en respectant les règles. Plusieurs réunions de travail internes à la commission se mettent en place. De décembre 2004 à décembre 2005, les membres de la CPDP se rencontrent 23 fois, dont 7 réunions avant l'ouverture des débats publics. Puis, l'institution demande au maître d'ouvrage d'apporter des précisions dans le dossier soumis au débat. Plusieurs allers-retours entre RFF et la CPDP seront nécessaires à la finalisation du dossier de présentation et des expertises demandées pour alimenter les échanges. Comme le mentionne l'extrait d'entretien ci-dessous, les deux préfets de région, Aquitaine et Midi-Pyrénées font partie des personnes ressources afin de faciliter la compréhension et l'appropriation du projet par les membres de la CPDP.

*« A partir du moment où on est officiellement désigné comme membre, on reçoit un courrier de convocation à une première réunion à Toulouse. On commence à préparer ensemble les différentes phases du débat public. Il y a des phases géographiques, c'est-à-dire qu'est ce qu'on va faire à Bordeaux, à Toulouse, à Agen, comme séances de travail. Et puis il y a des phases thématiques, les rails, les terres expropriées, la localisation des gares. Il y a un tas de questions qui sont posées. On a passé plusieurs journées de travail à réfléchir au programme. Pour cela, nous avons la possibilité, ça c'était un des avantages, de convoquer à nos réunions, qui nous voulions en relation avec le sujet. Par exemple nous avons convoqué abondamment les gens de RFF et de la SNCF. Et également nous avons convoqué différents préfets de région »*²⁹⁰.

Ces rencontres ont permis aux membres de la commission en charge de l'organisation du débat de s'approprier le dossier et d'identifier les « *personnalités* »²⁹¹ à rencontrer avant l'ouverture officielle du débat, le 8 juin 2005. Durant cette phase préparatoire, les membres de la CPDP vont rencontrer « *les principaux acteurs du débat : partenaires financiers au projet, associations d'usagers, de protection de l'environnement, relais d'opinions, organisations*

²⁸⁹ Propos d'un enquêté membre de la CNDP (code enquêté ED1)

²⁹⁰ Propos d'un enquêté membre de cette CPDP (code enquêté ED2).

²⁹¹ Le terme « personnalité » est celui employé par les membres de la CPDP eux-mêmes pour qualifier les différents acteurs socioéconomiques rencontrés au cours de la phase préparatoire au débat public. La liste de ces personnalités figure de la page 67 à 69 du compte-rendu du débat public.

*consulaires ... »*²⁹². Toutefois, les échanges préalables avec les préfets de région contribuent au renforcement de la **métropolisation du débat**. La plupart des rencontres préparatoires sont centrées sur les villes de Bordeaux et de Toulouse en prenant peu en compte les villes sur le tracé.

Dans le même sens, seules les associations agréées, à dimension régionale, sont reçues, c'est-à-dire celles dont le siège se situe à Bordeaux ou à Toulouse. Dans le cadre du projet de LGV Bordeaux-Toulouse, les deux types d'associations rencontrés sont, d'une part, des associations environnementales affiliées à la FNE²⁹³, la Sepanso à Bordeaux et Uminate à Toulouse, et, d'autre part, la section régionale Midi-Pyrénées des représentants des usagers des transports affiliés à la FNAUT²⁹⁴. Ces rencontres se sont déroulées entre les mois de novembre 2004 et juin 2005, c'est-à-dire en amont du débat public en lui-même. Au total, ce sont 49 personnalités du territoire qui ont été rencontrées.

Ce phénomène de *métropolisation* du débat est particulièrement observable dans l'Agenais. La CPDP va rencontrer seulement 6 *personnalités*²⁹⁵ dont le député de la 1^{ère} circonscription d'Agen à sa demande. En revanche, l'association SepanLog, l'homologue lot-et-garonnaise de la Sepanso (FNE) ne fut pas considérée comme une *personnalité* pertinente à rencontrer par la CPDP en amont du débat. De même, les contacts entre la Sepanso, extrêmement bien implantée en Gironde, et la SepanLog étant peu nombreux, l'information ne lui a pas été relayée. Autrement dit, la SepanLog a découvert l'existence du projet de LGV Bordeaux-Toulouse, par voie de presse, à l'annonce de l'ouverture des réunions publiques sur le territoire.

L'enjeu de cette phase de préparation du débat public est multiple. Il s'agit tout d'abord de permettre à la CPDP de bien saisir les tenants et les aboutissants du projet. Ces rencontres fournissent également des éléments de compréhension relatifs au contexte à la fois territorial et historique dans lequel le débat s'inscrit. Cette étape permet également de jauger la perception des principaux protagonistes du territoire vis-à-vis du projet. Les discussions avec ces parties prenantes ont ainsi permis d'« *enregistrer les premières observations et réactions* »²⁹⁶. L'enjeu consiste à identifier, au préalable, les questions qu'elles se posent afin de s'assurer que le maître d'ouvrage sera en capacité de fournir le plus de réponses possibles durant le débat. Ces rencontres préparatoires ont également le mérite de favoriser le repérage

²⁹² Extrait du compte-rendu du débat public Bordeaux-Toulouse, p. 15.

²⁹³ France Nature Environnement

²⁹⁴ Fédération NAtionale des Usagers des Transports

²⁹⁵ Le préfet, le président de la CCI et quatre élus locaux.

²⁹⁶ Extrait du compte-rendu du débat public Bordeaux-Toulouse, p. 15.

des différents enjeux relevant de l'impact du projet sur le territoire, de les documenter pour apporter des réponses aux questions qui émergent.

La mise en place de réunions thématiques découle directement de ces rencontres. Ces dernières permettent d'établir la typologie des espaces paysagers traversés, des activités et des usages du territoire, et en fonction, proposer des réunions publiques ciblées.

« Pour les réunions thématiques, on a fait nos choix en réfléchissant à toutes les questions que le projet va susciter, les questions d'impact : un impact, d'abord sur le terrain agricole, un impact environnemental. Ensuite se pose la question des avantages et des inconvénients du TGV. A force, on les connaît ! C'est faciliter le transport, raccourcir les durée de transport, et les inconvénients c'est l'impact sur le territoire qui est non négligeable. Il faut aussi prendre en compte que le principe de la LGV c'est de faire des tracés les plus droits possibles. On ne peut pas se servir des tracés existants. Il faut de nouveaux tracés donc des impacts plus grands. Pendant nos réunions, on a défini tout cela, c'est-à-dire tous ces éléments thématiques à poser aux gens et notamment sur les problèmes d'impact. Et l'impact ça concerne beaucoup de gens. Ça concerne des professionnels, mais aussi des administrations, des associations, donc on a réfléchi à l'ensemble des personnes qui allaient être concernées. Pour la plupart on les a convoquées à ces réunions de préparation. »²⁹⁷

En fonction des positions exprimées et du degré d'implication, la CPDP a pu « envisager la participation de l'institution »²⁹⁸ dans le cadre d'une intervention en réunion publique par exemple. C'est notamment durant ces rencontres que les invités des différentes tables rondes dans le cadre des réunions thématiques ont été identifiés.

Durant ces premières rencontres, la CPDP commence à relever les différents points de tension avant l'ouverture des débats.

« On savait d'emblée que la Gironde, c'est hostile, qu'en Midi-Pyrénées, c'est favorable, et que le Lot-et-Garonne est mitigé. Et en fonction de ça, on a pu créer le calendrier. Il fallait tenir un équilibre entre les deux régions, entre l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, en termes de réunions de consultations, ça on l'a respecté, notamment avec les réunions thématiques »²⁹⁹.

Enfin, ces rencontres préparatoires ont permis de fixer le calendrier des débats. En ce sens, « les réunions de lancement du débat sont déjà l'aboutissement de tout un travail réalisé en amont, à la fois travail symbolique sur la définition de ce qui est mis en débat mais qui s'incarne dans des choix organisationnels en apparence relativement « techniques », de la désignation des membres de la CPDP, à la réalisation d'« études de contexte » et d'auditions préalable, jusqu'à la validation du dossier du maître d'ouvrage »³⁰⁰.

²⁹⁷ Propos d'un enquêté membre de cette CPDP (code enquête ED2).

²⁹⁸ Idem

²⁹⁹ Idem

³⁰⁰ Blatrix C., « Concertation et débat public », in Borraz O. et al., *Politiques publiques 2*, 2010, p.229.

I.3.b. La communication pour lancer le débat : une partialité assumée

Une fois que le programme est établi par les membres de la CPDP, il est ensuite validé par la CNDP en séance du 5 avril 2005. Puis, le calendrier des réunions publiques et une synthèse du dossier du maître d'ouvrage sont diffusés auprès des personnalités rencontrées en amont :

« Dans la pratique, les débats publics ciblent généralement des groupes d'acteurs dont l'étendue varie en fonction du type de projet, ou de la géographie de son emprise. La légitimité de ce "droit à l'information" peut avoir plusieurs sources : élus, partenaires financiers, associations d'utilisateurs ou organisations regroupant tout citoyen ou groupe de citoyens concernés peu ou prou par le projet. Ces acteurs socio-économiques ont été regroupés dans un fichier réalisé par la société SOS Fichiers. Leur nombre représente un total de 2972 contacts. Le 6 juin, la Commission leur a adressé le dossier support du débat (109 pages), outil qui sera à de très nombreuses reprises cité et exploité lors des réunions publiques. Dans ce même pli ont été joints la synthèse de ce dossier (6 pages), ainsi que le journal n°1 du débat, fixant l'ouverture de celui-ci, ses règles du jeu, et toutes les informations pratiques sur les lieux et dates des réunions et modalités d'accès. »³⁰¹

Il est important de relever qu'une hiérarchie entre les différentes parties prenantes, du point de vue de l'information, s'est déjà mise en place avant même l'ouverture des débats. Dans le compte rendu publié par la CPDP il est question de « la légitimité de ce droit à l'information ». Autrement dit, il y a des individus dont l'accès à l'information est plus évident que pour d'autres. Il y a tout d'abord les représentants institutionnels étatiques, comme les préfets de région qui occupent une place importante dans ces échanges d'avant débat public. Puis il y a l'ensemble des représentants politiques dont la hiérarchie s'étend des présidents des conseils régionaux, en passant par les conseils généraux jusqu'aux élus locaux des agglomérations desservies. Les élus sont associés en tant que partenaires financiers du projet et du débat public lui-même. Il y a ensuite les représentants des différentes chambres consulaires et les associations reconnues à l'échelle nationale, comme la FNAUT ou la FNE. Ces derniers sont tous rencontrés au préalable et reçoivent une information en vis-à-vis avant de bénéficier, nominativement, du dossier du maître d'ouvrage et du journal du débat n°1 contenant les règles du jeu.

Quant au grand public, certains citoyens recensés comme des « riverains éventuels »³⁰² de l'infrastructure ont reçu un document par voie postale.

« Les LGV constituent par nature des sujets "grand public". Elles font appel à un grand nombre d'utilisateurs, et, en tant qu'infrastructures linéaires, incluent de vastes ensembles géographiques, riches de diversité et aussi source de complexité. Le public concerné par le projet se constitue naturellement des riverains

³⁰¹ Extrait du compte-rendu du débat rédigé par la CPDP paru le 18 janvier 2006, situé p. 19.

³⁰² Extrait du compte-rendu du débat rédigé par la CPDP paru le 18 janvier 2006, situé p. 20.

“éventuels”. Dès lors, la difficulté est de définir cette catégorie pour un projet tel qu’une LGV. En concertation avec RFF et la CNDP, la Commission a choisi de définir une zone de 25 km de part et d’autre de la ligne ferroviaire actuelle, soit une bande de 50 km, et d’y inclure les agglomérations de Bordeaux, Toulouse, Agen et Montauban. Sur ces indications, La Poste a identifié 1,275 million de foyers. Il lui fut alors confié la tâche d’envoyer, sous film plastique, le résumé du dossier support et le journal du débat n°1, entre le 7 et le 13 juin, à tous ces destinataires. Comme cela est toujours le cas dans ce type de distribution conjointe avec des documents publicitaires, certains destinataires n’ont pas pris connaissance de cet envoi, soit parce qu’ils étaient déposés collectivement à l’entrée des immeubles, soit parce que les destinataires éliminent par principe tout ce qui n’est pas courrier nominatif. »³⁰³

Ces riverains potentiels, qui se trouvent sur le périmètre d’étude du projet, ont reçu, comme les *personnalités*, une synthèse du dossier du maître d’ouvrage et le journal du débat n°1. Cependant ces envois n’étaient pas nominatifs et leurs destinataires ne s’attendaient pas particulièrement à recevoir ce type d’information. Beaucoup n’y ont donc pas prêté attention pensant à de la publicité. Parmi les personnes enquêtées qui vivaient dans le couloir de passage présenté à l’époque du débat public, aucune n’a le souvenir d’un tel envoi. Certains riverains ont d’ailleurs mis en doute ce dispositif d’information, contraignant ainsi la CPDP à demander à la Poste de fournir des justificatifs. En termes de délai, la Poste a délivré ces documents entre le 7 et le 13 juin 2005, alors que les premières réunions d’information se sont tenues dès le 15 juin.

« On ne peut pas envoyer, par exemple, à tous les citoyens de Midi-Pyrénées, sous prétexte qu’il y a une ligne TGV qui passe entre Montauban et Toulouse, ce n’est pas sérieux. C’est possible qu’il y ait eu des oublis mais il faut que vous notiez que nous on a essayé de faire notre boulot en conscience. Dès qu’on a eu connaissance, par exemple dans le domaine de l’agriculture, qu’il y avait quelqu’un concerné, on a fait notre boulot de l’informer. Après, il y a ceux qui sont venus et ceux qui ne sont pas venus, chacun fait ce qu’il veut. Nous on a utilisé aussi des relais, que ce soit les chambres d’agriculture, que ce soit les chambres de commerce, que ce soit les associations ... et d’ailleurs il y a des associations, comme la Sepanso, je me souviens maintenant, qui ont fait parfaitement leur boulot, ils ont informé... »³⁰⁴

Quant aux autres citoyens, non impliqués dans une institution, ni engagés dans une association nationale, ni considérés comme riverains potentiels, leur seule source d’information quant à la tenue des réunions publiques passe par la presse locale. Il est intéressant de souligner ici que le phénomène de *métropolisation* du débat est également opérant au niveau de la presse. D’après les comptes-rendus du débat, la CPDP a tenu une conférence de presse le 7 juin à Bordeaux et à Toulouse pour lancer officiellement le débat public. Cette couverture médiatique concerne uniquement les groupes de presse régionaux.

³⁰³ Extrait du compte-rendu du débat rédigé par la CPDP paru le 18 janvier 2006, situé p. 20.

³⁰⁴ Propos d’un enquêté membre de cette CPDP (code enquête ED2).

Les points presse avec les rédactions locales, notamment avec les journalistes à Agen et à Montauban, n'ont, quant à eux, été réalisés que le jour des réunions publiques.

Ces distinctions, en termes d'accès à l'information, reflètent celles opérées par la CPDP en fonction des statuts des parties prenantes. La manière dont le débat a été cadré par le maître d'ouvrage, *via* son dossier et la CPDP, *via* le format des réunions sont « *négociés avec les acteurs les plus puissants (élus, collectivités, édiles, etc.)* »³⁰⁵. D'ailleurs, de nombreuses « *personnalités* »³⁰⁶ rencontrées durant les réunions de préparation organisées par la CPDP, en amont du débat, reçurent, en plus, des « *invitations personnalisées* » et furent même l'objet de « *relances téléphoniques auprès de leur cabinet* »³⁰⁷. **Ces asymétries en termes d'accès à l'information, préexistantes au débat, s'importent au sein de l'espace public intermédiaire ouvert par la procédure car il est toujours plus facile de prendre la parole depuis la salle quand, au préalable, le contenu du projet est connu.** En ce sens, ces asymétries jouent en la défaveur des citoyens qui ne bénéficient pas de conditions égales aux *personnalités* pour assimiler le dossier. Un dossier qui représente 89 pages.

En résumé, l'institutionnalisation du débat public engendre des routines en termes de pratique du débat public sur lesquelles la CPDP va s'appuyer pour organiser le débat relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse. La mise en œuvre de ces pratiques routinisées induit, en premier lieu, **une métropolisation du débat**. Les rencontres préparatoires mettent davantage l'accent sur l'avis des *personnalités* régionales que celles issues des villes intermédiaires traversées par l'infrastructure. En second lieu, cette routine induit, de fait, **une hiérarchie vis-à-vis des protagonistes rencontrés avant même que le débat public ne soit ouvert**. L'existence d'**une asymétrie importante en termes d'accès à l'information** va peser sur la dynamique civique que le débat va ensuite susciter.

Conclusion

Comme le souligne S. Rui, peu importe à quel moment se situe la sollicitation du public, même si elle s'inscrivait « *le plus en amont possible* »³⁰⁸, elle ferait tout de même l'objet d'un cadrage tant sur les éléments soumis à la discussion que sur la forme du débat.

³⁰⁵ Revel M., « Les dynamiques du débat public : l'exemple de six débats publics », in Revel M. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 247.

³⁰⁶ D'après le compte rendu de la CPDP il est mentionné : « les personnalités qui prirent la parole – à partir de la salle – furent très présentes à Toulouse, Agen et Montauban », extrait figurant p. 25.

³⁰⁷ D'après le compte rendu de la CPDP, extrait figurant p. 25.

³⁰⁸ Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *Annales des Ponts et Chaussées - Ingénieur Science Société*, 92, 1999, p. 47-52

Tout d'abord, le projet figurant dans le dossier du maître d'ouvrage est déjà le fruit, de ce que nous pouvons qualifier, d'un débat avant le débat. **Le débat public permet de prolonger les échanges systémiques dans l'espace public intermédiaire** plus qu'il ne cherche à favoriser la participation des citoyens. Une fois la CNDP officiellement saisie, l'implication en amont des *personnalités*, notamment des autorités politiques, contribue alors à renforcer cette asymétrie entre les participants. En effet, lorsque la CPDP est nommée, elle réalise un important travail d'identification des parties prenantes relatives au projet de LGV Bordeaux-Toulouse. Ces rencontres préparatoires permettent de dresser un état des lieux du contexte territorial dans lequel doit s'intégrer le débat et ainsi organiser de manière concrète les différentes réunions publiques.

De plus, la routine, en termes de pratique de la CPDP, dans laquelle s'inscrit peu à peu la procédure de débat public contribue également au **formatage des discussions publiques**. **Plusieurs décisions sont prises en amont du débat public**. Ces éléments de pré-cadrage du débat ont des effets aussi bien sur la dynamique du débat et la qualité du processus participatif que sur sa portée. Nous avons relevé qu'avant même que le débat public n'ouvre ses portes, les rencontres préparatoires de la CPDP favorise la **métropolisation du débat**, et ce, au détriment des territoires traversés. Dans le même sens, du point de vue de l'information, une distinction s'opère entre ceux qui sont dans les « *petits papiers* »³⁰⁹ du maître d'ouvrage et ceux qui n'y sont pas. Une hiérarchie se met en place entre les personnalités rencontrées, les riverains potentiels et le grand public et constitue la source même de cette importance asymétrie d'accès à l'information. Cette réalité influe également sur la capacité des parties prenantes à assimiler le projet. Les délais extrêmement contraints de la procédure, dans la phase de préparation du débat public, ne permet donc pas à la société civile d'aborder les réunions publiques à « armes égales ». Envisager « *le débat public comme révélateur d'un rapport de forces* »³¹⁰ nous permet donc de souligner d'une part, le poids que représente les métropoles que sont Bordeaux et Toulouse dans le cadrage des débats et, d'autre part, l'existence d'une asymétrie en termes d'accès à l'information. Autrement dit, bien que l'institutionnalisation du débat public corresponde « *à un élargissement de la palette des modalités d'expression démocratique et contribue à la diffusion d'une « culture du débat » en France* »³¹¹, des inégalités persistent.

³⁰⁹ Propos d'un enquête associatif (code enquête EA11).

³¹⁰ Blondiaux L., « Un débat sans conséquences ? Quelques remarques de conclusion sur les effets du débat public sur la controverse autour de la ligne THT du Lot », dans Boy D. et al. (coord.), 2009, p.168.

³¹¹ Monnoyer-Smith L., « Instituer le débat public : un apprentissage à la française », 2007, p.22.

Enfin, dans le cadre du projet de LGV Bordeaux-Toulouse, ce n'est pas la société civile qui est en attente de débat. Elle est d'ailleurs peu informée sur le sujet. C'est le maître d'ouvrage qui déclenche la procédure en fonction de sa gestion du projet. La saisine de la CNDP devient alors une étape permettant de rendre le projet public. En ce sens, l'institutionnalisation du débat public et sa routinisation risquent d'entraîner une confiscation du débat démocratique au profit de débats entre représentants institutionnels, politiques voire associatifs agréés qui sont impliqués dès la préparation des discussions. Surtout que dans le cas de la préparation du débat LGV, la CPDP éprouve des difficultés pour s'affranchir du maître d'ouvrage et garantir le respect des principes du débat public. L'absence de réaction des membres de la CPDP face à la décision interministérielle du CIACT d'octobre 2005 relative à l'opportunité du projet en est un exemple.

II. Le déroulement du débat public : un jeu de dupes ?

Le débat public est une procédure, comme le précise les textes de lois qui l'encadrent, ouverte à l'ensemble des citoyens. Il n'existe pas de sélection du public. Le principe même du débat public ne vise pas la représentativité des participants mais il doit permettre l'expression de l'ensemble des arguments relatifs au sujet mis en discussion publique.

« La CNDP constate aujourd'hui que l'objectif du débat n'est pas d'être représentatif puisque cela ne correspond pas à la réalité d'un public constitué essentiellement d'opposants, et reconnaît que c'est bien ainsi. L'objectif du débat est alors de jouer un rôle de critique sociale, rôle qu'il ne jouerait pas si on lui imposait d'être représentatif de différents points de vue, comme si on pouvait, avant même que le débat n'ait eu lieu, fixer la totalité des points de vue à représenter. »³¹²

Dans cette partie, nous allons commencer par interroger les effets du cadrage du débat sur la dynamique civique elle-même. Ce rôle de critique sociale joué par le débat public n'est possible, précisément, que s'il y a un public pour questionner le projet. Or, **la LGV Bordeaux-Toulouse, au moment de sa mise en débat n'est précisément pas un « sujet public »**. D'importantes disparités sont à relever d'une réunion à l'autre quant à l'appropriation du projet par les citoyens qui, d'un bout à l'autre de la ligne, est loin de recevoir le même accueil. Nous montrerons alors en quoi la présence et surtout les interventions du grand public furent « anecdotiques ». A l'inverse, de nombreux représentants politiques et institutionnels sont intervenus fortement pour apporter leur soutien massif au

³¹² Fourniau J.-M., « La sélection des participants dans les dispositifs de démocratie participative : un citoyen plus amateur qu'ordinaire », 2008, p.5.

projet de LGV. Ces prises de position ont ainsi contribué à la confiscation du débat civique par les représentants politiques.

Si en théorie, tous ceux qui souhaitent s'exprimer lors d'un débat public peuvent le faire, dans les faits, tous ne le font pas. Nous verrons en quoi **la configuration même du débat public a des effets sur la mobilisation du public**. Qu'il s'agisse autant des choix inhérents à la CPDP comme les horaires des réunions publiques, leur emplacement et leur thème que de l'absence de tracé précis, imputable au maître d'ouvrage, ces paramètres ont alors constitué un frein à la participation du public ou du moins, comme c'est le cas à Bordeaux, à sa prise en compte. Concrètement, nous verrons comment l'« *espace public intermédiaire* »³¹³, ouvert par la procédure de débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse, s'est structuré.

Nous analyserons, ensuite, **l'effet des dynamiques locales sur le déroulement même des discussions dans l'espace public intermédiaire**. Dans tous les cas, nous avons relevé l'émergence d'une dynamique civique dans l'*espace public autonome*, même faiblement structurée, directement liée à la mise en œuvre du débat public. Les dynamiques territoriales sont restées assez cloisonnées durant les débats. Il y a eu peu de lien d'un territoire à l'autre à l'exception des associations bordelaises et de certains élus girondins qui se sont déplacés sur Agen et Toulouse. Or, les tentatives de faire du lien entre les différents espaces publics intermédiaires ouverts par la procédure ont été mal perçues par les organisateurs du débat ou par le maître d'ouvrage. La manière dont la contestation est relatée dans le compte-rendu de la CPDP pose alors directement la question de la place de cette parole d'opposition dans le débat. En effet, l'absence de participation, le silence et l'écoute du public sont interprétés comme une forme d'assentiment, d'une part, et comme significatif du bon déroulement du processus de concertation, d'autre part. Pour la CPDP, comme pour le maître d'ouvrage, l'absence d'opposition signifie qu'il y a consensus autour du projet.

« Henri Demange – Il est 21H45, et c'est peut-être une heure raisonnable pour arrêter provisoirement ce débat. Nous avons été un peu plus de 300 participants, ce qui est bien. Il paraît que cela varie entre 100 et plus de 1 000, mais le degré de participation est proportionnel au degré de contestation du projet »³¹⁴.

Dans un troisième temps, nous allons questionner **la place accordée aux arguments portés par la société civile dans le débat public**, notamment ceux relatifs **aux enjeux environnementaux**. En effet, la LGV Bordeaux-Toulouse revêt, au moment du débat public,

³¹³ Suraud M.G., « “Espaces publics intermédiaires” et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009.

³¹⁴ Extrait des actes de la réunion de lancement du débat public à Toulouse le 15 juin 2005, p. 51.

d'avantage l'aspect d'une *intention politique*, celle inscrite dans le SNIT, plutôt que la forme d'un projet concret matérialisé par un tracé précis. Les couloirs de passage soumis à la discussion génèrent ainsi un paradoxe. D'une part, en l'absence de tracé, il est difficile de relever avec précision les dommages environnementaux induits par la LGV. Le travail d'identification des impacts environnementaux requiert un degré de précision plus abouti que les couloirs de passage présentés. Mais d'autre part, l'existence d'un tracé précis sous-tend l'entrée des riverains dans le débat. Les questions afférentes à la riveraineté peuvent, du même coup, contribuer à éluder les discussions relatives aux enjeux environnementaux. En ce sens, **la place occupée par l'environnement dans ce débat se révèle problématique.**

II.1. La configuration du débat : un frein à la participation du public ?

Jusqu'à la mise en débat de l'opportunité de LGV entre Bordeaux et Toulouse, cette question était essentiellement discutée dans la sphère du pouvoir. La procédure de débat contribue ainsi à rendre le projet public. Le tout premier frein à la participation des citoyens réside dans leur faible connaissance du projet. L'objectif des réunions de lancement du débat vise ainsi à fournir de l'information pour pallier ces lacunes. En pratique, quatre réunions ont été mises en place pour favoriser la diffusion du dossier du maître d'ouvrage. Elles se sont tenues dans les villes préfectorales des territoires traversés en commençant à Toulouse, puis à Bordeaux, à Agen et enfin à Montauban. Cette première séquence s'est étendue du 8 juin au 14 juillet 2005 et le premier exemplaire du journal du débat a été diffusé.

La deuxième phase concerne les vacances estivales. Du 15 juillet au 31 août, aucune réunion organisée par la CPDP n'est prévue bien que le site Internet et le secrétariat soient toujours en fonctionnement. Le journal du débat n°2 est alors paru.

La troisième séquence, allant du 1^{er} septembre au 25 novembre, concerne l'organisation des réunions thématiques. Quatre grands thèmes ont été identifiés par les membres de la CPDP et mis en débat sous forme de tables rondes. La première thématique concerne **l'implantation des gares** (a), ensuite sont questionnés **les enjeux environnementaux** (b), puis la problématique **foncière** (c) avant d'aborder l'intérêt de la LGV au regard du **développement économique** (d) qu'elle engendre. La fréquentation du public à ces réunions ainsi que la teneur des interventions ont fortement varié en fonction du thème abordé et du territoire d'accueil des échanges.

Ensuite, durant la troisième cession de rencontres, des réunions publiques de synthèse des débats se sont déroulées. Elles se sont tenues de nouveau dans les différentes villes préfectorales : Agen, Montauban, Bordeaux et Toulouse. Le journal n°3 a été diffusé.

Enfin, la dernière séquence concerne l'après débat et s'étend du 26 novembre 2005 au 18 janvier 2006, date de parution du compte-rendu des débats et période de réalisation du journal n°4. Le tableau ci-dessous récapitule le déroulement des rencontres :

Tableau récapitulatif des réunions publiques dans le cadre du débat public sur la LGV
Bordeaux-Toulouse, 2005

Lieux des réunions	Nombres de réunions	Thème des réunions publiques	Durée du débat
Toulouse	3	Réunion de lancement Réunion thématique : le développement économique et fret Réunion de clôture	Du 15/06 au 16/11
Montauban	4	Réunion de lancement Réunions thématiques : la localisation de la gare et les enjeux fonciers Réunion de clôture	Du 28/06 au 08/11
Castelsarrasin	1	Réunion thématique : enjeux environnementaux	Le 08/09
Agen	3	Réunion de lancement Réunions thématiques : la localisation de la gare Réunion de clôture	Du 22/06 au 03/11
Langon	2	Réunions thématiques : les enjeux environnementaux et les enjeux fonciers	Du 15/09 au 28/09
Bordeaux	2	Réunion de lancement Réunion de clôture	Du 20/06 au 17/11

Source : tableau réalisé par mes soins d'après le compte-rendu de la CPDP.

Toutes les réunions publiques ont été mises en œuvre selon le même scénario. Le président de la CPDP introduit les échanges, puis il donne la parole au maître d'ouvrage pour présenter son dossier. Ensuite, un temps est imparti pour discuter, en alternant les interventions des *personnalités* et de la salle, ainsi que les réponses aux questions écrites. Enfin, le président de la CPDP clôt la séance. Seule variante, pour les réunions thématiques, les experts invités en tribune ont successivement pris la parole aux côtés du maître d'ouvrage pour éclairer les échanges avant de donner la parole aux personnes dans la salle. Nous allons maintenant analyser la configuration du débat afin de saisir en quoi celle-ci a pu freiner, voire entraver la participation des citoyens.

II.1.a. Les effets du cadrage du débat sur la participation effective du public

Comme le souligne M. Revel, les différents cadrages du débat public, opérés par le maître d'ouvrage et la CNDP, sont « *négociés avec les acteurs les plus puissants (élus, collectivités, édiles, etc.)* »³¹⁵. Lorsque le débat débute, le projet ouvert à la discussion résulte déjà d'une succession de choix opérés au sein de l'*espace public systémique*. La LGV y est une question débattue depuis de nombreuses années. A l'inverse, pour les parties prenantes issues de la société civile, l'entrée en débat semble plus difficile.

*« On pourrait envisager le travail de configuration du public réalisé par les CPDP, en amont comme pendant le débat, comme doublé d'un processus de socialisation à une éthique de la discussion : le garant enjoint chacun d'intérioriser les règles et les valeurs du dialogue, entend donner les moyens à chacun pour ce faire, afin qu'il construise et assume ensuite, dans ce cadre mais en tout autonomie, sa charge de débattant »*³¹⁶.

Les individus doivent alors passer par un travail de politisation et d'acculturation concernant à la fois le sujet soumis à discussion publique et le débat lui-même avant d'être en capacité d'intervenir. Les réunions de lancement du débat visent clairement cet objectif de diffusion de l'information auprès du grand public.

*« Les réunions de lancement et d'information ont connu une assistance moyenne mais tout de même significative, évaluée à 1200 participants au total. Les réunions publiques ne constituent pas l'essentiel du débat public, mais elles touchent un nombre significatif de personnes. Elles sont "la face la plus visible de l'iceberg" »*³¹⁷

A la lecture de cet extrait, un premier constat s'impose. Au regard de la densité démographique du territoire entre Bordeaux et Toulouse, le taux de participation est relativement faible. Pour avoir un ordre d'idée, en ne comptant que l'aire urbaine des quatre villes préfectorales, le taux de participation aux réunions de lancement s'élève seulement à 0,1%. Quant au taux de participation globale³¹⁸, il ne dépasse pas 3%. Franchir le seuil de la porte pour entrer dans la salle du débat constitue une étape importante dans la constitution d'un public qui n'est pas forcément accessible à tous. « *Le seuil* » représente un espace crucial au sein duquel « *les épreuves de la participation et de l'inclusion démocratique se*

³¹⁵ Revel M., « Les dynamiques du débat public : l'exemple de six débats publics », in Revel M. et al., (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p.247.

³¹⁶ Rui S., « Ressorts et incidences de l'autorité du garant sur les débats publics. Des commissions de suivi Bianco à la CNDP », in Revel M. et al. (dir.), 2007, p. 106.

³¹⁷ Extrait du compte rendu rédigé par la CPDP, p. 25.

³¹⁸ Ce taux de participation est calculé en additionnant les participants aux réunions (7000) et le nombre de visiteurs sur le site internet (21500) soit un total de 28 500 individus en fonction de la densité démographique de Bordeaux, Agen, Montauban et Toulouse, soit environ 1 300 000 habitants.

*jouent de la manière la plus significative »*³¹⁹. De même, le fait de prendre la parole en public renvoie également au franchissement d'un seuil supplémentaire. Des individus se constituent alors en sujet politique et entrent dans le débat. Cette réalité soulève directement la question du concernement des citoyens.

Sur le terrain, de nombreux enquêtés reconnaissent que le débat est arrivé « *comme un cheveu sur la soupe* »³²⁰. Avant 2005, les discussions relatives à la LGV sont quasi inexistantes au sein de la société civile. Même dans les médias locaux, le projet est peu abordé. Il faudra attendre les premiers articles annonçant la tenue du débat pour que le projet soit évoqué.

*« On avait l'impression qu'en fait, c'est une sorte d'obligation administrative ce débat public. On met un débat en place, on consulte le public en 2005, on organise des réunions alors qu'on sait que de toute façon la LGV est à 15 ans au minimum. Et là il y avait une incompréhension totale du public, des riverains y compris de la part des élus. Même si les parlementaires étaient parfaitement informés, voire déformés sur cette chose-là, les élus locaux, eux, avaient un degré d'information qui, moi, me laissait perplexe. On sentait vraiment, à l'époque, qu'ils n'étaient pas informés de la situation. Et d'ailleurs, dans les retranscriptions du débat public dans nos colonnes, tant dans les infos régionales ou nationales, que les infos locales, on ne faisait quasiment pas état du débat public. On a été sollicité par la CNDP pour faire leur communication, comme pour le calendrier des réunions mais c'est tout. Il n'y avait rien à en dire, en soi, ce n'est pas de l'information »*³²¹.

A la lecture de cet extrait d'entretien, la presse réagit peu car le projet n'est encore qu'une « *intention politique* » et l'absence de tracé donne peu de prise pour communiquer des informations concrètes.

Le choix des dates et des horaires de réunion a également une incidence sur la participation. Toutes les réunions se sont tenues en semaine et en début de soirée. D'après les retranscriptions des actes des réunions, celles-ci débutaient entre 18h30 et 19h00. Aussi, les personnes ayant des contraintes professionnelles et/ou familiales ne sont pas disponibles pour assister à une réunion publique. Certes, il n'y a pas de moment idéal pour participer, cependant si l'enjeu premier du débat public est d'informer les citoyens pour leur donner ensuite les moyens d'exprimer un avis, il semble qu'une seule réunion de lancement soit plutôt faible. Par exemple, lorsque les associations girondines ont décidé de prendre en charge la diffusion de l'information relative au projet durant l'été, elles ont organisé des réunions d'information presque tous les samedis matin et cela dans le seul secteur sud-girondin. En

³¹⁹ Berger M. et Charles J., « Persona non grata. Au seuil de la participation », *Participations*, 2014, p.20.

³²⁰ Propos d'un enquêté membre d'une association (code enquêté EA6)

³²¹ Propos d'un journaliste local ayant participé au débat public de 2005 (code enquêté EP1)

effet, pour que les citoyens participent, il faut qu'ils soient au préalable informés et au regard du bassin de vie impacté par le projet, quatre réunions d'informations, toujours aux mêmes horaires n'a pas permis une diffusion de l'information optimale.

Une autre difficulté entravant la participation des citoyens relève de l'organisation des réunions thématiques. La CPDP a décidé de découper le territoire en deux entités régionales. L'enjeu pour l'institution consiste à mettre en œuvre un débat équilibré et équitable vis-à-vis des deux régions. Pour cela, une réunion en Aquitaine et une réunion en Midi-Pyrénées, organisées par la CPDP, s'est tenue par thème abordé³²². Au-delà des réunions relatives à l'implantation des gares qui sont spécifiques pour Agen et Montauban, deux réunions ont été organisées concernant les enjeux sur les milieux naturels et environnementaux. L'une à Castelsarrasin (82) et la seconde à Langon (33). Quant aux réunions thématiques concernant les enjeux fonciers, elles se sont déroulées à Montauban (82) et à Langon (33). En dehors des habitants de ces secteurs, la participation à une telle réunion, un soir de semaine s'est révélée ardue. Si des citoyens agenais souhaitent débattre des enjeux environnementaux ou fonciers, ils devaient se rendre à Langon (93km), à Castelsarrasin (53km) ou à Montauban (75km). Bien que toutes ces villes soient à proximité d'un échangeur autoroutier, il faut, en plus des frais de péage, compter 1h de trajet pour aller d'Agen à Langon ou Montauban et 35 min vers Castelsarrasin. Il est également important de préciser que, pour se déplacer, le train est exclu car les horaires ne correspondent pas.

Quant à Toulouse, ni les enjeux territoriaux, ni les enjeux fonciers n'ont été débattus. La seule réunion thématique qui s'est tenue a concerné le développement économique. Aussi, la perception selon laquelle la LGV est un moteur indispensable à l'économie se trouve renforcée par ce choix organisationnel, éludant au passage la question des impacts environnementaux et fonciers du projet dans les territoires traversés.

II.1.b. Les effets du contexte local sur le déroulement des réunions publiques

L'observation des différentes réunions publiques montre que, de part et d'autre du tracé, le poids du contexte et de la dynamique locale va impacter les échanges. **Deux grandes tendances sont observables.** Au-delà des particularités locales, les villes d'**Agen, Montauban et Toulouse affirment un « positionnement très favorable à l'égard du projet LGV »**³²³. A l'inverse, **en Gironde une opposition au projet se construit au fil des**

³²² Voir tableau p. 131.

³²³ Extrait du compte-rendu rédigé par la CPDP, p. 32.

discussions. L'émergence d'une dynamique civique relative à l'ouverture du débat public et notamment la direction qu'elle va prendre, est directement corrélée au contexte dans lequel les discussions s'insèrent. Un projet qui semble faire consensus (Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne et Lot-et-Garonne) aura tendance à déplacer moins de personnes, à susciter moins d'engouement qu'un sujet fortement controversé (Gironde).

Par exemple, les réunions à Toulouse se caractérisent par une fréquentation assez faible. A la lecture des retranscriptions des actes, il apparaît que le projet fasse l'objet d'un assentiment favorable. Les arguments portés par le maître d'ouvrage pour justifier le projet tels que ceux relatifs à la saturation des voies existantes et au désenclavement de la métropole ne sont pas contestés et semblent être partagés par les participants. Alors qu'en Gironde, le diagnostic présenté par le maître d'ouvrage est davantage questionné engendrant une remise en question de la solution retenue consistant en la création d'une LGV.

En termes de contenu des échanges, l'asymétrie, en termes d'accès à l'information relevée dans le cadre des rencontres préparatoires au débat, produit également des effets sur le déroulement des réunions publiques. D'une part, en ce qui concerne la tendance dans les réunions publiques à Toulouse, Agen et Montauban, la majorité des interventions proviennent des parties prenantes rencontrées avant le débat :

« Les personnalités qui prirent la parole – à partir de la salle – furent très présentes à Toulouse, Agen et Montauban »³²⁴.

Effectivement, il est plus aisé de prendre la parole depuis la salle en ayant au préalable connaissance du contenu du projet pour exprimer un avis ou poser une question quand la réflexion autour du projet a eu du temps pour mûrir. Quant aux prises de parole de la part du grand public, elles sont, dans ces trois villes, plutôt minoritaires.

D'autre part, à Bordeaux, c'est la tendance inverse qui se produit. Les interventions émanant du grand public se sont faites plus nombreuses. Les réunions en Gironde (Bordeaux et Langon) se caractérisent par une fréquentation massive du public et des interventions orales provenant d'individus se désignant eux mêmes comme « *habitants* ». Quant aux représentants politiques ou institutionnels, ils se sont peu déplacés. Le compte-rendu du débat indique que « *la Commission a noté l'absence d'élus ou décideurs socio-économiques* »³²⁵, c'est-à-dire des *personnalités* rencontrées avant le débat. Le contexte local dans lequel se met en place le

³²⁴ Désignation des personnes rencontrées avant le débat. Extrait du compte rendu rédigé par la CPDP, p. 25.

³²⁵ Extrait du compte-rendu du débat public rédigé par la CPDP, p. 25.

débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse fournit des éléments d'explication concernant l'importante participation du public corrélée à une faible implication des représentants politiques.

D'un côté, le débat public déclenche un fort mouvement de contestation dans le Bordelais. En effet, la société civile, comme nous le verrons plus en détail dans la partie suivante, est mobilisée en raison à la fois de la multiplication de grands projets d'infrastructure et de la manière dont les débats publics précédents se sont déroulés :

« Il se trouve qu'un même secteur est concerné par 3 projets d'infrastructures de voies de communication, qui ont conduit à préparer la mobilisation d'oppositions actives, retrouvées dans le présent débat.

- *L'Itinéraire grand gabarit pour le transport des pièces de l'Airbus A380*
- *Le projet d'autoroute Pau-Langon sans débat public car antérieur aux textes législatifs*
- *Le débat public concernant le contournement autoroutier de Bordeaux*

Ce dernier sujet a été évoqué à plusieurs reprises en Gironde dès l'ouverture du débat. En effet, outre les oppositions exprimées à l'égard de cette opération, le dossier de presse accompagnant le CIADT du 18 décembre 2003 avait laissé entendre que la décision était prise alors que le débat public n'était pas terminé. Cela avait entraîné la suppression des dernières réunions, la démission des membres de la CPDP et une mise au point de la CNDP auprès du gouvernement. »³²⁶

D'un autre côté, la faible mobilisation des grands élus et des représentants institutionnels en Gironde peut s'expliquer au regard des rencontres effectuées en amont au débat. Précisément, ces représentants n'ont pas hésité à signifier leur désintérêt du projet. La LGV Bordeaux-Toulouse n'est pas envisagée comme une priorité pour l'Aquitaine à la différence du projet de LGV Bordeaux-Irun, comme le souligne notamment la contribution du conseil régional d'Aquitaine. Or le débat public relatif à ce projet n'est prévu que l'année suivante. Cette position prise en amont du débat se concrétise donc par un faible engagement dans le débat de leur part. Pour « *ces acteurs collectifs ou institutionnels* », qui ont déjà l'occasion d'être en contact avec le maître d'ouvrage et la CPDP, « *le débat n'est qu'une opportunité supplémentaire de faire valoir leur point de vue* »³²⁷. La désertion des représentants politiques Bordelais va dans ce sens. S'investir ne revêt que peu d'intérêt puisque le soutien politique accordé à ce projet est faible et le risque de concurrence entre les deux projets, en termes de finances publiques, est important.

³²⁶ Extrait du compte-rendu des débats rédigé par la CPDP et publié en janvier 2006, p.41.

³²⁷ P. Lefébure, « La CPDP sur l'extension du tramway à Paris (2006) comme occasion d'interroger les ambiguïtés du débat public », in M. Revel et al. (dir.), 2007, p.171.

II.1.c. La temporalité du débat

La temporalité du débat public pose également problème. La procédure est extrêmement contrainte dans le temps. Les réunions ne doivent pas s'étendre au-delà de quatre mois. Le débat sur la LGV Bordeaux-Toulouse a, quant à lui, duré six mois en raison de la pause estivale. Celle-ci fut d'ailleurs mise à profit dans le Bordelais pour organiser de l'information, ce qui, au regard de la forte fréquentation des réunions à Langon, dès le mois de septembre, paraît avoir favorisé la participation. De manière générale, ce délai n'est pas suffisant pour initier une dynamique de concernement sur l'ensemble du tracé, bien qu'elle soit le préambule indispensable à toute participation. Dans la mesure où l'objectif premier du débat public consiste à relever l'ensemble des arguments relatifs au projet, la mise en œuvre de conditions favorisant une participation élargie des citoyens est secondaire.

« Vous savez, on fait vite le tour des arguments, qu'ils soient pour ou contre et on les recense dans le compte-rendu du débat. Alors qu'on laisse aux gens quatre mois ou une année pour participer, cela ne changera pas grand-chose. Une fois que tout est dit, que voulez vous rajouter d'autre, si ce n'est du nombre ? »³²⁸

Au regard de mon terrain, le temps du débat public correspond davantage à la temporalité du débat politico-institutionnelle.

« Si la parole est donnée aux citoyens, elle n'est que de commentaire et de critique, même constructive, et ne revêt pas le même statut que celle du maître d'ouvrage : celui-ci reste le seul à disposer de la capacité d'élaborer des propositions »³²⁹.

Les contraintes liées à **la configuration du débat** contribuent à **renforcer les échanges au sein de l'espace public systémique** en même temps que ceux-ci tendent à **confisquer le débat civique**. En retour, face à ces contraintes, **la mobilisation au sein de l'espace public autonome va se renforcer durant le débat** et se consolider progressivement pour continuer de peser dans le processus décisionnel durant la phase d'après-débat.

II.2. L'effet de la dynamique civique locale sur le déroulement des réunions et le contenu des échanges

Les effets dus à ce travail de configuration du débat et au poids du contexte local expliquent, en partie, l'émergence d'une dynamique civique territorialement différenciée. Pour comprendre concrètement ce qui s'est joué dans le cadre du débat public de part et

³²⁸ Propos tenu par un membre de la CNDP (code enquêté ED1).

³²⁹ Monnoyer-Smith L., « Instituer le débat public : un apprentissage à la française », *Hermès*, 2007, p.25.

d'autre du tracé, nous allons décrire et analyser les dynamiques de participation à Toulouse, à Agen et à Bordeaux relatives à la question de la LGV.

II.2.a. La dynamique civique toulousaine

De manière générale, en Midi-Pyrénées, le débat public se met en place dans un contexte où le projet semble faire consensus auprès des différentes parties prenantes quant à l'opportunité du projet. Plus spécifiquement, deux observations marquent le débat toulousain.

D'une part, il préexiste au débat public une association créée dès 1995 sous le nom initial de *TGV Eurosud Midi-Pyrénées*. En 1999, elle devient *Eurosud Transport Atlantique-Méditerranée* et poursuit l'objectif suivant :

« Contribuer dans les régions du grand sud européen et, en particulier, en Midi-Pyrénées, au développement de systèmes de transports performants, notamment ferroviaires ; favoriser les échanges et concrétiser leur intégration effective dans les réseaux transeuropéens de transports intermodaux (voyageurs et marchandises) prenant en compte l'aménagement équilibré du territoire et le respect de l'environnement »³³⁰.

Concrètement, il s'agit d'une association visant à promouvoir la LGV Bordeaux-Toulouse et à impulser une dynamique militante en faveur de l'avancement de ce projet. Cela se fait par le biais d'un réseau d'institutions et d'entreprises, soutenant le projet, qui se rencontrent afin de mener des actions conjointes auprès des instances gouvernementales³³¹ pour que le projet soit pris en compte. Le président d'*Eurosud Transport* est également le président du CESER³³² Midi-Pyrénées. D'ailleurs durant le débat public, cette association a mené un important travail de mobilisation auprès de ces partenaires.

« J'ai fait pas mal de boulot auprès des chambres de commerce. Je leur ai dit à quelle date se tenait les débats, je leur ai fait découvrir ce qu'était un cahier d'acteurs. Sinon ils auraient été ... J'ai été à l'origine de les mobiliser pour qu'ils fassent ça, je leur ai prémâché l'affaire »³³³.

D'autre part, bien que la CNDP n'ait jamais organisé de débat public à Toulouse, il existe cependant une importante culture de la participation dans le milieu associatif local. En avril 2001, la FNE, en tant que fédération nationale agréée au titre de l'article L 141-1 du code de l'environnement, saisit la CNDP afin que soit organisé un débat public au sujet de l'itinéraire

³³⁰ Publication au journal officiel des associations

³³¹ J'ai assisté à une rencontre organisée par l'association Eurosud Transport en octobre 2013 réunissant des grands élus, des entreprises du BTP afin de mettre en place des actions pour peser sur le gouvernement dans le sens d'une prise en charge rapide du projet de LGV Bordeaux-Toulouse. Une vidéoconférence a même été organisée en direct avec le parlement européen pour s'assurer de la disponibilité des financements.

³³² Conseil Economique, social et environnemental régional.

³³³ Extrait d'entretien avec un enquêté travaillant à Eurosud Transport (code enquêté : EA18)

routier à très grand gabarit entre Langon et Toulouse. Au regard de l'avancement important du projet, l'institution estime que « *dans ces conditions, un débat public ne peut plus être organisé sur ce projet* »³³⁴. La FNE saisit alors le Conseil d'Etat afin que cette décision soit annulée et obtient gain de cause. Le maître d'ouvrage, c'est-à-dire l'Etat, s'est trouvé contraint d'organiser une procédure de concertation, *a minima*. La FNE, avec le soutien d'Uminate, son homologue en région Midi-Pyrénées, a alors pris en charge et mené une importante campagne d'information.

Dans le même sens, en janvier 2003, le préfet de la région Midi-Pyrénées organisait un « *grand débat sur l'avenir de la plate-forme aérienne régionale qui, à l'horizon 2015-2020, prendra le relais de l'actuel aéroport de Toulouse-Blagnac* »³³⁵. Dans ce cadre, ils réunissaient autour de lui de nombreux représentants institutionnels, les élus locaux, les professionnels et les associations pour leur soumettre des études réalisées dans le cadre des contrats de plan Etat-région. A l'époque, de nombreux élus se sont organisés en collectif et l'association Uminate s'est mobilisée pour manifester leur hostilité face au projet de construction d'un nouvel aéroport. Ce fut l'occasion pour ces parties-prenantes de militer en faveur de la LGV et de son arrivée à Toulouse. Aussi, quand le débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse se met en place, l'infrastructure est perçue, dans la région toulousaine, comme entrant directement en concurrence avec la création d'un nouvel aéroport. Cette importante mobilisation contre l'aéroport, deux années auparavant explique l'existence d'un rapide consensus toulousain autour du projet autant auprès des représentants politiques que des associations environnementales.

*« Les enjeux du report modal de voyageurs de la voiture ou de l'avion vers le train sont l'augmentation de l'efficacité énergétique, la diminution des gaz à effets de serre, la diminution de la pollution de l'air, l'augmentation de la sécurité, mais aussi l'équité en termes d'accessibilité à un moyen de déplacement pour les citoyens et les acteurs socio-économiques. Nous militons clairement pour l'abandon de l'usage de l'avion pour les déplacements intérieurs à la France et l'accès aux pays limitrophes mais ceci ne peut avoir lieu que si les transports par trains sont acceptables »*³³⁶.

De surcroît, l'ensemble des arguments avancés par le maître d'ouvrage pour justifier du projet de LGV fait également consensus. Ils sont même repris dans les différents cahiers d'acteurs. Par exemple, le CESER Midi-Pyrénées défend la LGV car elle « *concourt à l'attractivité et à l'ouverture du territoire régional* »³³⁷. Pour la Chambre régionale de commerce et d'industrie, il s'agit de souligner « *l'importance et l'urgence de réaliser cette*

³³⁴ Extrait de la délibération de la CNDP du 7 novembre 2002, décision n° 2002/04// IGG LT/1 portant que le projet d'itinéraire routier à très grand gabarit entre Langon (Gironde) et Toulouse (Haute-Garonne).

³³⁵ Extrait de l'article de la Dépêche du Midi paru le 14 janvier 2003 intitulé « Nouvel aéroport : à Vacquiers et Fronton, la révolte gronde déjà ».

³³⁶ Extrait du cahier d'acteur de l'association UMINATE

³³⁷ Extrait du cahier d'acteur du CESER

infrastructure en raison de l'enclavement dont pâtit [la] région »³³⁸. Les retombées économiques et l'ouverture de la région vers les autres métropoles sont donc perçues par ces institutions comme des problèmes auxquels la LGV vient apporter la solution idoine.

Enfin, si la temporalité des débats fait « débat » en Aquitaine, à Toulouse, mettre en œuvre le débat public relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse avant celui de la LGV Bordeaux-Hendaye est envisagé par les partisans de l'infrastructure comme une opportunité visant à modifier les priorités du gouvernement entre les deux projets. Selon cette perspective, si le consensus autour de la LGV Bordeaux-Toulouse est massif et que les collectivités territoriales manifestent un important soutien, cela peut contribuer à renverser le rapport de force en faveur de ce tronçon.

En conclusion, à Toulouse, le projet de LGV ne fait pas débat et la fréquentation des réunions publiques est restée faible. Les réunions ont été plutôt investies par les représentants institutionnels, politiques et associatifs dont les interventions sont venues renforcer l'assentiment autour du projet LGV perçu comme préférable, par l'ensemble des parties prenantes, à la création d'un nouvel aéroport.

II.2.b. La dynamique civique à Agen

A Agen, le débat public de 2005 sur la LGV Bordeaux-Toulouse constitue une première expérience participative sur le territoire. Les élus locaux comme les citoyens découvrent la procédure et à la différence de Toulouse ou de Bordeaux, à Agen, il n'y a pas de « *culture de la participation* »³³⁹ développée *via* l'expérience des participants. La seule infrastructure majeure présente sur le territoire est l'autoroute A62 entre Bordeaux et Toulouse. Les travaux de construction ont débuté en 1970 et se sont étendus sur 18 ans. Comme le souligne A. Jobert, cette période constitue « *l'âge d'or de l'aménagement conquérant, s'appropriant sans débat des espaces au nom de l'intérêt général* »³⁴⁰. Depuis l'autoroute, aucun projet d'infrastructure de cette ampleur n'a été réalisé sur le territoire. L'institutionnalisation de la participation dans le cadre de grands projets d'aménagement du territoire est donc restée totalement étrangère à l'agglomération agenaise. Aucun projet local majeur n'a donc fait l'objet d'une concertation avec la population. Les enquêtes publiques ont été les seules

³³⁸ Extrait du cahier d'acteur de la CRCI

³³⁹ Marcant O. et Lamare K. « Espaces publics et co-construction de l'intérêt général : apprentissages croisés des acteurs », in Revel M. et al. (dir.), 2007, p.232.

³⁴⁰ Jobert A., « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. » *In Politix*. Vol. 11, N°42. Deuxième trimestre 1998. p.88.

procédures à avoir été mises en œuvre. Comme le souligne C. Blatrix, cette procédure constitue « *essentiellement une garantie accordée au propriétaire* »³⁴¹. L'enquête, en rendant public un projet, permet aux propriétaires fonciers concernés d'être avisés de la procédure d'expropriation qui doit ensuite en découler. Des négociations pour trouver des solutions amiables peuvent alors se mettre en place. Dans l'Agenais, les seules relations entretenues avec les aménageurs et les citoyens sont des « rapports de négociation » entre la sphère du pouvoir et les riverains de l'infrastructure quand ils sont propriétaires fonciers.

A Agen, la LGV est un sujet totalement inexistant au sein de la société civile. Aucune association, aucun collectif ne prend en charge cette thématique avant l'ouverture du débat public en 2005. A la différence d'autres grands projets d'infrastructures documentés dans la littérature³⁴² où le débat public rend visible la contestation existante au préalable, dans l'Agenais, ce projet ne fait pas partie des préoccupations civiques. En ce sens, la société civile « n'est pas prête » à débattre quand le débat public débute. Comme la politique locale en matière d'aménagement territorial se caractérise par un important volontarisme de la part des élus locaux, les arrangements institutionnels vont largement dominer le débat public. En effet, très tôt, le District va traduire le SNIT à l'échelle territoriale. Dès 1998, un tracé de LGV existe alors sur le territoire agenais matérialisé dans le SDRA. Or, l'opacité, reconnue par les élus eux-mêmes, quant à l'enquête d'utilité publique mise en œuvre pour valider le SDRA, conduit à une situation plutôt originale. Bien que les documents d'urbanisme aient été révisés en respectant la légalité, il n'y a quasiment aucun citoyen qui ne se soit déplacé pour participer à ces procédures qui se sont déroulées dans les différentes communes. Lorsque le débat public se met en place, comme le montre les retranscriptions des réunions de la CPDP, aucun citoyen ne fait référence à l'existence de ce tracé ferroviaire contenu dans le SDRA. De plus, parmi la centaine d'individus interrogés³⁴³, aucun citoyen n'a pris conscience que le passage de la LGV sur le territoire agenais était déjà acté.

De manière générale, dans l'Agenais, comme à Toulouse, les arguments évoqués par le maître d'ouvrage sont peu contestés. Les conclusions de la CPDP soulignent alors l'existence

³⁴¹ Blatrix C., « Vers une 'démocratie participative' ? Le cas de l'enquête publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 299-313.

³⁴² Le projet de la LGV PACA documenté par Lolive J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, l'Harmattan, 1999 ; le projet de LGV Tour-Bordeaux par Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004 ; ou le projet de construction d'une ligne THT dans le Lot documenté par Boy D. et Brugidou M. (coordonnateurs), *Le débat public, un risque démocratique ? L'exemple de la mobilisation autour d'une ligne à très haute tension*, Editions TEC et DOC, 2009.

³⁴³ La question a été posée lors des entretiens semi-directifs menés dans le cadre de la LGV (48), ou suite à des réunions auxquelles j'ai assisté organisé par les associations anti-LGV, ou dans le cadre des entretiens réalisés auprès des conseils de quartier dans le cadre de la municipalité (23).

d'un **important consensus quant à l'opportunité du projet, elle-même renforcée par l'existence légale du SDRA**. Par exemple, pour le Conseil général, l'infrastructure est perçue comme un facteur incontournable de développement économique : « *il est essentiel que le Lot-et-Garonne soit relié aux grandes métropoles européennes* »³⁴⁴. Quant à la CCI 47, elle défend la priorité de la LGV Bordeaux-Toulouse car elle doit permettre au département « *de bénéficier de la multiplication des projets de coopération interrégionale* »³⁴⁵.

Le seul point de débat concerne la localisation de la gare. Là encore, durant la réunion thématique correspondante, le débat est resté très « institutionnel ». En effet, en débat public, les élus se font même les « *interprètes de la volonté générale de la population* »³⁴⁶. Parce que de nombreux élus sont « *imprégnés d'une conception « incarnative » de leur mandat* »³⁴⁷, se concevant eux-mêmes comme des « *titulaires indiscutés de la légitimité électorale* »³⁴⁸, il ne leur paraît ainsi pas nécessaire de consulter la population face à des choix politiques qui leur reviennent de droit. L'absence ou la faiblesse de participation du public contribue alors à renforcer la légitimité électorale des élus en leur permettant de parler au nom des citoyens qu'ils représentent. Autrement dit, ventriloque, l' élu parle en son nom et en celui du citoyen absent ou silencieux. Cette conception de l' élu se trouve renforcée par la CPDP lors des rencontres avec les personnalités.

« *Les entretiens préalables réalisés par la CPDP avec les élus leur permettent d'être consultés et entendus sans participer directement au débat* »³⁴⁹.

Selon cette perspective, l'enjeu de la gare d'Agen devient un sujet partisan. D'une part, il y a la vision défendue par les élus à l'origine du SDRA, tous engagés dans des partis politiques de droite ou de centre-droit qui **préconisent une gare nouvelle**. Et d'autre part, la vision opposée, consistant au **maintien de la gare en centre ville**, qui est portée par le maire d'Agen, à l'époque du débat, appartenant à la gauche plurielle. Face à cette **confiscation du débat public par un débat partisan local**, le maître d'ouvrage décide de laisser cette question en suspens. Elle sera donc traitée ultérieurement quand il s'agira de définir un tracé.

³⁴⁴ Extrait du cahier d'acteur du CG 47

³⁴⁵ Extrait du cahier d'acteur de la Chambre de commerce et d'industrie du Lot-et-Garonne

³⁴⁶ Lefebvre R., « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », In Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.212.

³⁴⁷ Sadran P., « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public » In Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.147.

³⁴⁸ Idem, p.146.

³⁴⁹ Lefebvre R., « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », In Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.209.

Cependant, la réunion publique de synthèse introduit une légère variante. L'importante mobilisation durant l'été dans le sud de la Gironde s'étend progressivement au nord du Lot-et-Garonne. Les réunions organisées par les militants associatifs et les élus ruraux de Gironde ont favorisé la propagation de l'information relative au projet dans les secteurs limitrophes. Des habitants et des élus ruraux du Lot-et-Garonne sont alors informés du projet en même temps qu'ils constatent l'existence d'une opposition. De même, un élu girondin s'est déplacé à la réunion de synthèse d'Agen pour se faire l'écho des positions prises par les communes girondines durant l'été incitant certaines langues à se délier. Par exemple, le représentant de la FNAUT Aquitaine s'oppose publiquement à la création d'une gare nouvelle. Quant au maire de Saint-Martin-de-Curton, il conteste l'opportunité du projet et préconise de moderniser les voies existantes. Dans l'acte de cette réunion, aucune réponse n'est apportée à sa proposition car elle arrive en fin de débat. Toutefois, ce ne sont que des avis isolés. **Le débat public, dans l'Agenais, n'a pas entraîné la création d'association d'opposants, ni même engendré de dynamique civique visant à peser sur le processus participatif.** Bien que les avis évoluent, le temps du débat public est trop court pour poursuivre ce processus de constitution de soi en sujet politique. A ce titre, **l'intervention du maire de Saint-Martin de Curton est emblématique.** Elle augure **les prémices d'une opposition** bien qu'au moment du débat, elle soit trop isolée et trop tardive pour conduire la CPDP à relever l'émergence d'un mouvement de contestation en Lot-et-Garonne au sujet de la LGV.

II.2.c. La dynamique civique bordelaise

Dans le Bordelais comme ce fut le cas dans l'Agenais, avant le débat public, la LGV n'était pas une thématique prise en charge par la société civile. Néanmoins, dès l'annonce du débat, les associations du territoire se sont rapidement mobilisées. Le déclenchement de cette dynamique civique s'explique au regard du contexte dans lequel s'inscrit le débat. Les différentes expériences vécues en termes d'aménagement du territoire et de débat public ont suscité la constitution d'un réseau d'associations et de citoyens attentifs aux problématiques soulevées par l'implantation de toute nouvelle infrastructure sur le territoire. C'est notamment à la suite du débat public sur le grand contournement autoroutier de Bordeaux en 2003 que de nombreuses associations se sont mises en état de « *vigilance* »³⁵⁰ et d'« *alerte* »³⁵¹.

³⁵⁰ Propos d'un militant associatif ayant participé aux débats de 2003 (contournement autoroutier), 2005 (LGV Bordeaux-Toulouse) et 2006 (LGV Bordeaux-Hendaye), code enquêté EA19.

³⁵¹ Propos d'un militant associatif (code enquêté EA19).

« Le débat ne survient pas dans un vide social, mais s'inscrit toujours dans un territoire marqué par une histoire, aussi bien en termes d'aménagements qu'en termes de pratiques participatives »³⁵².

Lorsque le projet de LGV Bordeaux-Toulouse est devenu public, le réseau associatif bordelais s'est réactivé. **La mise en débat public de la LGV a contribué à activer cette dynamique civique.** Les associations ont fait évoluer leur stratégie face aux instances décisionnaires pour éviter la désillusion provoquée par le débat de 2003.

« Le déroulement des débats a été le plus souvent satisfaisant car les prises de parole sont toujours restées dans les limites de la correction même si à Bordeaux – où un débat public précédent sur le contournement autoroutier de Bordeaux a laissé des traces – de nombreuses interventions se voulaient agressives à l'égard de RFF »³⁵³.

La rencontre de la CPDP avec la Sepanso (FNE) durant la phase de préparation du débat a favorisé l'engagement civique. **Ces militants associatifs ont pu prendre la mesure du projet, en questionner les enjeux et s'accorder, en amont, quant à la position à tenir durant les réunions.** Un « travail de constitution de soi »³⁵⁴ en tant que partie prenante légitime, à la fois comme locuteur et interlocuteur, a ainsi pu s'initier.

« Nous allons être vigilants, bien entendu, si ce projet se fait, ce que nous ne souhaitons pas, nous »³⁵⁵.

Dès la réunion de lancement, la Sepanso décide d'adopter une position d'opposition. Pour cette association, la priorité des infrastructures ne revient pas au tronçon Bordeaux-Toulouse mais à la liaison Bordeaux-Hendaye. En ce sens, elle soutient la position prise par certaines institutions en Aquitaine au sujet de l'inversion des priorités entre les deux projets de LGV :

« Je voudrais porter témoignage sur cette question de priorité. Depuis quatre ans que je suis au conseil régional, je n'ai jamais entendu le président Rousset ou le vice-président Carrere parler de cette priorité de la « Bordeaux – Toulouse ». Ils ont toujours parlé de cette ligne LGV Paris-Irun qui libèrerait, notamment sur la Bordeaux-Irun, des sillons pour le fret. Ce qui préoccupe l'Aquitaine, c'est le transit de camions sur l'A 10. Jamais, je n'ai entendu le président Rousset ou le vice-président Carrere venir nous expliquer qu'il fallait faire Bordeaux-Toulouse ».³⁵⁶

Au regard des préoccupations suscitées par le transit de camions sur l'autoroute allant de Bordeaux à l'Espagne par la côte atlantique, le projet de LGV Bordeaux-Toulouse n'apporte pas de solution à ce problème et, de fait, il ne correspond pas à une attente forte en Aquitaine.

³⁵² Blatrix C., « Scènes, coulisses et interstices du débat public », introduction au chapitre 3, in Martine Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.152.

³⁵³ Extrait du compte-rendu de la CPDP, p. 25.

³⁵⁴ Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *Annales des Ponts et Chaussées - Ingénieur Science Société*, 92, 1999, p. 57.

³⁵⁵ Extrait de l'intervention de Pierre Davant, Président de la Fédération Sepanso dès la réunion de lancement du débat à Bordeaux le 20 juin, p. 54.

³⁵⁶ Idem, p.28.

Le positionnement de la Sepanso a également favorisé les rapprochements avec d'autres associations, préexistantes ou qui se sont constituées à l'occasion du débat. Les prises de position de ces associations ont fait l'objet de nombreuses contributions. De manière générale, c'est « *l'opportunité d'une telle ligne [qui] ne paraît pas évidente* »³⁵⁷. Pour la Sepanso, « *le choix des trajets doit respecter le capital naturel et patrimonial de la région Aquitaine, au lieu de sabrer les derniers vestiges presque intacts de cette région* »³⁵⁸. Le projet doit « *être repris sur des bases plus modestes* »³⁵⁹. L'association ne remet pas en cause la priorité qu'elle accorde aux transports ferroviaires. Cependant, elle considère qu'au nom du ferroviaire tous les projets ne sont pas pertinents. Pour l'association de défense du pays brédois, au-delà du projet, c'est, en revanche, le débat lui-même qui est remis en question :

*« Face au simulacre de débat public, force est de constater que le projet de LGV Bordeaux-Toulouse nous a été présenté comme un paquet déjà ficelé par RFF, et enrubanné de pseudo démocratie participative. Les citoyens du Sud Gironde sont furieux et prêts à se battre par tous les moyens pour que ce projet de LGV soit abandonné »*³⁶⁰.

Le débat public favorise l'alliance pour la poursuite des mobilisations. La procédure est une étape clé favorisant l'identification d'alliés et, en ce sens, initie **un processus de constitution de partenaires**. Cependant des divergences importantes sont à relever entre ces nouveaux « partenaires ». La Sepanso s'attache à la protection de l'environnement alors que l'association de défense du pays brédois est composée uniquement de riverains. La Fédération départementale des chasseurs de la Gironde, également opposée au projet, envisage la protection de l'environnement comme nécessaire à l'exercice de la chasse. Quant au syndicat des sylviculteurs, le maintien de l'activité économique dépend de la sauvegarde des écosystèmes. Aussi, malgré des divergences en termes d'idéologie et de conception de l'environnement, les associations s'accordent sur la nécessité d'**adopter une stratégie commune contre la LGV**. A ce stade du processus de concertation, l'enjeu pour les associations n'est pas d'adopter une position commune contre la LGV. Faire front face au maître d'ouvrage passe par la mise en avant de l'hétérogénéité de la société civile. **La stratégie d'opposition au projet ne contribue pas à lisser les différences**. Au contraire, chaque partenaire expose et défend la problématique particulière que lui pose la LGV. Les différents groupes civiques tels qu'ils se déploient dans l'*espace public autonome* s'entendent

³⁵⁷ Extrait du cahier d'acteur du syndicat des sylviculteurs.

³⁵⁸ Extrait du cahier d'acteur de la Sepanso.

³⁵⁹ Idem

³⁶⁰ Extrait du cahier d'acteur de l'association de défense du Pays Brédois.

pour prendre position au sein de l'*espace public intermédiaire*. En ce sens, **le débat public montre la capacité des associations à s'entendre**.

Les positions des associations vont continuer d'évoluer. Les associations cheminent d'une réunion à l'autre pour démontrer, chacune selon sa spécificité, que leurs motivations de refus de la LGV ne relèvent pas d'intérêts particuliers. Elles doivent faire la preuve de leur capacité à monter en généralité, produire une argumentation et intervenir en réunion publique de manière pertinente et désintéressée. En même temps, c'est la perception qu'ont les associations du débat public qui va également se modifier. Le débat public n'est plus perçu uniquement comme un espace d'échanges puisque « *débattre ne sert à rien* »³⁶¹, mais devient un lieu utilisé « *comme un mode d'action collective* »³⁶² permettant de « *démontrer sa force* »³⁶³. **L'enjeu pour les associations consiste à modifier le rapport de force vis-à-vis du maître d'ouvrage. Le débat public s'exporte alors dans d'autres espaces que ceux placés sous l'autorité de la CPDP.** En Gironde, des réunions se mettent en place durant l'été.

*« L'ouverture du débat public engendra une série de réunions dans le Sud-Gironde, organisées par les communes ou les associations opposées au projet »*³⁶⁴.

Le vide estival laissé par la CPDP devient une ressource pour les associations mais aussi pour les élus ruraux. Ces derniers ont organisé des réunions d'information visant à diffuser largement le projet. Pour la CPDP comme pour le maître d'ouvrage, la faible participation du public n'est pas envisagée comme le fruit d'une désinformation. Pour les militants girondins, cette question est, en revanche, au cœur du problème. Pour y remédier, les premières actions menées par la société civile seront précisément de diffuser l'information. Tout un travail de pédagogie, de simplification, d'explication va se mettre en place. **Les associations ont joué un rôle de courroie de transmission entre ce qui a été présenté lors des réunions officielles du débat public, le *in*, et l'organisation de réunion d'information, en parallèle, plus accessible et plus adapté pour le grand public, le *off*.** Dès la reprise des réunions publiques en septembre, le nombre de participants a considérablement augmenté ainsi que les prises de parole hostile au projet.

« J'ai été alerté du projet par une personne que je connaissais qui faisait partie d'une association. C'est comme ça qu'on a découvert le projet, et qu'on a commencé à s'y intéresser. Et la première chose qu'on a fait ça a été d'aller à la source, de trouver des infos, mais surtout de faire connaître ce projet. Parce que beaucoup de personnes dans leur quotidien, sont noyées d'informations. C'est vrai qu'ils ont fait

³⁶¹ Extrait d'un entretien avec un militant d'une association de défense de l'environnement (code enquête EA10).

³⁶² Cossart P., « S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force (1868-1939) », dans M.-H. Bacqué et Y. Sintomer, *La démocratie participative, histoire et généalogie*, 2012, p.153.

³⁶³ Idem

³⁶⁴ Extrait du compte-rendu du débat public rédigé par la CPDP, p. 23.

beaucoup de communication, mais cette communication n'atteint pas forcément les gens qui sont concernés. C'est pour ça que nous, l'idée de départ, ça a été d'informer. Du coup, on a profité que le débat soit coupé en deux, il a été interrompu pendant l'été, et on a fait des réunions publiques dans les villages. Tous les samedis on partait dans un village ou dans un autre avec l'accord ou à la demande de la mairie, annoncer ce projet, annoncer le débat public... et dès le début ça a permis de mobiliser parce que les gens comprenaient maintenant ce qui allait se passer »³⁶⁵.

De nombreux projets d'infrastructure dans le Bordelais préoccupent fortement la population et le risque de « bétonisation »³⁶⁶ de ces espaces naturels, viticoles, sylvicoles et agricoles est perçu comme une menace sérieuse pour le cadre de vie, l'économie locale et la beauté des paysages. Ce sentiment est de plus en plus partagé par les habitants du secteur, les associations locales et les militants écologistes qui, d'un projet à un autre, d'une réunion à une autre commence à se mobiliser et à unir leur force. Les réunions publiques deviennent donc des espaces supplémentaires au sein desquels rendre visible la contestation qui s'est initiée et amplifiée en dehors du débat public lui-même.

« [Réunion thématique sur les enjeux fonciers] Le programme, la participation et l'ambiance furent de même nature que sur le thème précédent [les enjeux environnementaux] avec une très forte participation à Langon (800 personnes), où à nouveau se confirmèrent les fortes oppositions au projet avec un nombre important d'intervenants, en particulier de nombreux maires et élus du Sud Gironde. La réunion dura plus de 6 heures, dans une ambiance « animée » (l'alternance d'applaudissements et de sifflets faisant partie du débat public) »³⁶⁷.

D'ailleurs, c'est dans le Bordelais que le processus de constitution d'un « citoyen en tant que riverain »³⁶⁸ est le plus visible. La thématique des enjeux fonciers et territoriaux conforte cette tendance. De nombreux citoyens prennent alors part au débat en revendiquant leur riveraineté.

Toutefois, les opposants éprouvent de réelles difficultés à se faire entendre durant les réunions. L'existence d'autres formes de participation, et leur prise en compte dans la procédure de débat public pose problème. Les associations et les communes dans le sud de la Gironde, en plus des réunions d'information organisées durant l'été, ont mis en place des pétitions. Le nombre de signataires s'élève à près de 4000 personnes. Ces actions sont répertoriées dans le compte-rendu de la CPDP mais ne font pas l'objet d'un traitement spécifique. En effet, l'enjeu du débat public est de réaliser un inventaire de l'ensemble des arguments favorables ou défavorables au projet, peu importe le nombre d'individus les

³⁶⁵ Propos d'un militant associatif (code enquête EA10).

³⁶⁶ Propos tenu par un militant associatif (code enquête EA3).

³⁶⁷ Extrait du compte-rendu rédigé par la CPDP, p. 26.

³⁶⁸ Fourniau J.-M., « "Citoyen en tant que riverain" : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », in Revel M. et al. (dir.), 2007, p. 286-296.

soutenant. En ce sens, une pétition signée par des milliers de personnes pour exprimer l'inopportunité du projet ne pèse pas plus dans le processus de concertation qu'une position prise par un seul individu. Le projet ne peut être infléchi par ces mobilisations dans la mesure où le débat public n'est qu'« *un outil d'aide à la décision* »³⁶⁹ à la disposition du maître d'ouvrage et non un « *referendum* »³⁷⁰. La contestation va alors devoir évoluer et se structurer.

Les opposants bordelais décident de délocaliser la contestation en investissant d'autres débats. Des convois de militants se déplacent à Agen et à Toulouse pour participer aux réunions publiques en octobre et en novembre 2005.

*« A entendre les discours de RFF, on avait le sentiment que tout le monde était d'accord avec ce projet. On passait pour les irréductibles Gaulois qui s'opposent à la modernité. Nous on voulait montrer que notre désaccord était aussi juste et fondé. C'est pour ça qu'on est allé un peu chahuter les Toulousains »*³⁷¹.

L'enjeu est de rendre visible et concrète la contestation en même temps que de démontrer sa pertinence par les arguments que portent les opposants.

*« J'ai découvert les opposants à Bordeaux. Ça a été un grand choc pour moi parce que je n'en avais jamais vu. Ils avaient des pancartes sur lesquelles était inscrit « non à la LGV ». C'est la première fois... c'était très, très virulent, je ne m'attendais absolument pas à ça. Moi ça m'a vraiment explosé à la figure. Je pense un peu de la même façon qu'à RFF. On était un peu dans notre bulle parce que le projet sur Toulouse était plutôt consensuel mais dans le Bordelais ... Du coup, il y a eu pas mal d'interventions, qui étaient d'ailleurs très pertinentes. Je me souviens notamment sur les nappes phréatiques, qui affleurent, sur des systèmes environnementaux précis. J'ai trouvé certaines personnes très informées, très pointues. Pour le coup, le débat public a permis de mesurer l'impact humain, qu'on n'avait pas forcément mesuré car on n'était pas dans cette phase-là en fait. »*³⁷²

Il est également important de relever que de nombreux élus ruraux se sont joints aux associations et aux riverains dans ces déplacements pour contester le projet. Ils dénoncent d'une part un débat « *pipé* »³⁷³ et d'autre part, les dommages environnementaux désastreux de l'option que RFF semble préférer (l'option Sud).

Il convient ici d'opérer une distinction en termes de mobilisation entre les grands élus et les élus ruraux. Comme le souligne P. Sadran, si les « *petits élus* » sont présents dans le débat, c'est en tant qu'« *élus-riverains* » qui défendent « *des intérêts étroitement localisés dans une*

³⁶⁹ Extrait du compte-rendu du débat public LGV Bordeaux-Toulouse rédigé par la CPDP.

³⁷⁰ Entretien réalisé avec un membre de la CNPD (code enquête EA1).

³⁷¹ Propos d'un militant associatif (code enquête EA20).

³⁷² Extrait d'entretien avec un enquêté travaillant à Eurosud Transport (code enquête : EA18)

³⁷³ Propos d'un militant associatif ayant participé aux réunions publiques à Langon (code enquête EA20).

logique de type « Nimby » »³⁷⁴. Les rencontres, en amont, avec les différents responsables politiques renforcent la hiérarchie entre les grands élus préparés au débat public et les autres. De nombreux élus ruraux girondins dénoncent d'ailleurs ce « problème »³⁷⁵.

*« Les élus municipaux n'ont été informés que début juin, jour du lancement du débat, par envoi postal de la brochure adressée au même moment à tous les citoyens »*³⁷⁶.

Ces élus ruraux vont alors exprimer leur désaccord en votant des motions contre le projet. Deux conseils communautaires et 17 conseils municipaux ont envoyé à la CPDP une copie de leur délibération. La majorité de ces délibérations ont la même mise en forme et des contenus similaires. De plus, chaque motion a été prise entre septembre et novembre 2005, en fin de débat public. Quant aux représentants politiques et institutionnels rencontrés au titre des *personnalités*, comme le conseil régional d'Aquitaine par exemple, nombreuses sont celles qui ont refusé de se prononcer sur l'opportunité de la LGV Bordeaux-Toulouse tant que le débat public sur la LGV Bordeaux-Espagne ne s'était pas tenu. Ils ne remettent pas en question le report du flux de passagers de l'avion vers le rail permettant de soulager l'aéroport de Toulouse qui atteint ses limites. Cependant, sur le plan financier, « *il n'est pas possible d'engager deux chantiers de cette importance en même temps* »³⁷⁷. Parce que les institutions en Aquitaine doivent participer aux financements, elles sont pleinement conscientes de l'incapacité du gouvernement français à assumer conjointement les deux infrastructures. Aussi, elles perçoivent le caractère possiblement subversif de ce débat public au regard du projet qu'elles soutiennent. **Dans les faits, les deux projets de LGV entrent donc en concurrence l'un et l'autre.** Cette situation explique, en partie, la désertion des représentants politiques des débats, à l'exception de la réunion de clôture à Bordeaux-Lac où ils ont finalement décidé de s'expliquer.

*« Ma position n'est pas forcément aussi facile qu'elle n'en a l'air, parce qu'il ne faut pas que la position de l'Aquitaine donne l'image d'être opposée à celle de Midi-Pyrénées. [...] Il faut que la SNCF, RFF et les gouvernements, celui-ci et d'autres, prennent conscience que pour nous, si nous défendons aussi âprement et aussi vivement la priorité Bordeaux-Hendaye, c'est qu'il s'agit d'une question vitale pour l'Aquitaine, une question existentielle. Je demande à chacun de regarder ce qui se passe sur la RN 10 : 8 600 camions par jour »*³⁷⁸.

Le conseil régional d'Aquitaine craint que le projet Bordeaux-Hendaye soit remis en question au profit de la Bordeaux-Toulouse. En effet, depuis plusieurs années, l'institution est

³⁷⁴ Sadran P, « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public » In Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.147.

³⁷⁵ Propos d'un militant associatif (code enquêté EA20) qui a beaucoup travaillé avec les élus girondins.

³⁷⁶ Extrait des délibérations des municipalités de Podensac, Bourideys, Léognan, Cabanac-Et-Villagrains, Captieux, Goulade, Giscos, Grignols, Lartigue, Louchats, Saint Médard D'Eyrans, Lucmau, Escaudes, Saint Michel de Castelnau, Saint Morillon, Origne, Uzeste.

³⁷⁷ Extrait de l'acte de la réunion de clôture à Bordeaux, p. 21-22.

³⁷⁸ Propos tenus par Alain Rousset, président du CR Aquitaine dans l'acte de la réunion de clôture p. 19-22.

engagée aux côtés de l'Etat dans des études concernant l'axe Bordeaux-Hendaye par un contrat de plan. L'enjeu de ce tronçon est de développer le fret pour résoudre la problématique du transit routier des camions vers l'Espagne. Le projet bénéficie d'un faible soutien politique du CESER d'Aquitaine qui défend la priorité de LGV Bordeaux-Hendaye :

« S'il faut arrêter un ordre de réalisation, il apparaît fondamental de soutenir prioritairement, à l'instar de l'Union Européenne, la construction d'infrastructures de transport incluant le fret à côté du trafic de voyageurs, ce qui privilégie d'évidence la ligne Bordeaux-Dax-Victoria-Madrid »³⁷⁹.

Or, le débat public met en discussion uniquement la question de l'opportunité du projet de LGV Bordeaux-Toulouse. La procédure ne prend pas en compte la question relative à la priorisation d'un projet vis-à-vis de l'autre puisque le financement ne figure pas à l'ordre du jour des réunions. Ainsi, pour peser face au maître d'ouvrage, un nouveau rapprochement se met en place durant la réunion de clôture. Les grands élus et les institutions d'Aquitaine apportent leur soutien aux revendications des militants associatifs. Cette dernière réunion publique donne à voir l'émergence d'une alliance entre élus et sphère civique. Dorénavant, l'enjeu est d'afficher une position commune d'opposition : le projet de LGV Bordeaux-Toulouse n'est pas opportun compte tenu des problématiques de l'Aquitaine.

De plus, la CPDP a relevé *« la présence de nombreux élus ceints de leur écharpe tricolore »*³⁸⁰. Cette mise en scène paraît alors confirmer que l'enjeu de cette réunion n'est plus de débattre car le débat tire à sa fin, mais de faire front. Cette réunion de clôture semble davantage constituer un moyen de tenter d'établir un nouveau rapport de force face au maître d'ouvrage pour obtenir la suspension du projet de LGV Bordeaux-Toulouse tant que le débat sur la LGV Bordeaux-Hendaye n'a pas eu lieu. Aussi, à l'instar de C. Blatrix, il est possible de conclure que *« le débat apparaît comme une épreuve au terme de laquelle s'objective provisoirement un certain état du rapport de force entre les acteurs en présence »*³⁸¹.

Cependant, malgré l'ampleur de la mobilisation bordelaise et les remises en question du diagnostic proposées par le maître d'ouvrage, l'absence de contre-expertise n'a pas permis aux propos des opposants d'acquérir un autre statut que celui d'*interventions agressives*. **Dans le Bordelais, l'impossibilité pour les associations de discuter avec le maître d'ouvrage a contribué à transformer les réunions publiques qui deviennent un espace pour lequel l'enjeu n'est plus de faire valoir ses arguments, mais plutôt de rendre visible un certain état du rapport de force entre les porteurs du projet et ses opposants.** De plus,

³⁷⁹ Extrait du cahier d'acteur du CESR Aquitaine.

³⁸⁰ Extrait du compte-rendu rédigé par la CPDP, p. 32.

³⁸¹ C. Blatrix, « Scènes, coulisses et interstices du débat public » dans M. Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.153.

il est intéressant de souligner qu'il existe également un décalage dans la manière dont la CPDP a rendu compte de l'opposition des Girondins et les retours de ceux qui ont vécu ces confrontations. En effet, **le passage à l'écrit tend à policer l'opposition**. La CPDP dresse l'inventaire des positions de l'ensemble des parties prenantes qui se sont exprimées permettant, dans le même temps, au maître d'ouvrage de repérer les points de tension, d'anticiper les conflits voire de les contrer le plus en amont possible. Comme le souligne J.M. Dziedzicki, « *le rôle majeur du débat public consiste à faire émerger la controverse qui n'aurait pas manqué de se développer ultérieurement dans la phase d'étude* »³⁸².

II.3. La place de l'environnement en débat

Dans le cadre de la LGV Bordeaux-Toulouse, la procédure de débat public est encadrée par la loi dès lors où l'impact environnemental d'une infrastructure est important. La mise en place d'une procédure participative vient donc s'intégrer à l'élaboration du projet. Aussi, pour faire écho à l'approche développée par D. Bourg et K. Whiteside, nous allons analyser dans quelle mesure la mise en place d'une procédure participative, ici le débat public, permet un meilleur traitement des enjeux environnementaux.

II.3.a. La place de l'environnement dans l'organisation des débats

Tout d'abord, dans le dossier du maître d'ouvrage, une dizaine de pages concernent les enjeux environnementaux. Un travail d'identification des espaces naturels entre Bordeaux et Toulouse a été réalisé permettant d'en présenter une cartographie sommaire. Ces cartes sont ensuite mises en perspective avec les trois couloirs de passage en débat pour évaluer lequel de ces scénarios serait le moins impactant, *a priori*, pour l'environnement.

*« Le maître d'ouvrage a évalué les enjeux environnementaux des territoires concernés par le projet de manière aussi précise que possible à ce stade des études : une analyse de l'environnement a ainsi permis de recenser les zones de sensibilité sur les couloirs de passage proposés. Cette analyse fait apparaître une sensibilité moindre pour l'option Sud entre Bordeaux et Agen, par ailleurs nettement plus économique que les deux autres. Pour la poursuite éventuelle du projet, RFF devra tenir compte de ces analyses et des avis qui seront exprimés lors du débat public. La définition de tracés dans les phases ultérieures d'étude cherchera à éviter les impacts sur l'environnement, ou proposera les mesures d'accompagnement, de réduction ou de compensation les plus efficaces, en concertation avec les populations concernées »*³⁸³.

³⁸² Dziedzicki J. M., « Quand le débat ne fait plus débat : point de vue d'un maître d'ouvrage », in Revel M. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p.290.

³⁸³ Extrait du dossier du maître d'ouvrage, p. 79.

Dans sa conclusion, le maître d'ouvrage relève donc certaines *sensibilités* environnementales qui le conduisent à se positionner pour l'option Sud, c'est-à-dire celle descendant vers Captieux pour ensuite se diriger vers Toulouse. Cette option est également privilégiée dans la perspective de réaliser un tronc commun entre les projets de LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Hendaye. Pour le maître d'ouvrage, la prise en compte de l'environnement lui permet ainsi d'appuyer son scénario de prédilection et devient un argument supplémentaire pour justifier le projet.

C'est sur la base de cette perception des « sensibilités environnementales » que les échanges vont s'ouvrir. Tout d'abord, en ce qui concerne les réunions de lancement du débat, les enjeux environnementaux sont traités en dernier. Ce sont ces échanges qui sont généralement écourtés par manque de temps :

« Je propose que, vu l'heure tardive maintenant, et qu'il reste un troisième temps de débat, on puisse passer aux enjeux environnementaux et territoriaux »³⁸⁴.

En ce qui concerne les réunions thématiques, ensuite, de grandes disparités sont à relever d'une réunion à l'autre en fonction du territoire et du thème en débat. A l'exception des réunions portant spécifiquement sur les enjeux environnementaux du projet, ces derniers sont quasi-inexistants. Par exemple, à Agen, dans le cadre de la réunion relative à la localisation de la gare, la SepanLog (FNE) s'est exprimée en tribune pour souligner sa vigilance vis-à-vis du projet mais qu'en l'absence de tracé, elle ne peut « *que rester dans le vague* »³⁸⁵. En effet, bien que le maître d'ouvrage s'appuie sur des études environnementales, en l'absence de tracé, il est difficile de débattre avec précision sur ces enjeux. RFF le reconnaît volontiers :

« En raison de l'absence de tracés et d'hypothèses de tracés pour cette ligne, on n'a pas été en mesure d'identifier des impacts que cette ligne pourrait avoir sur l'environnement »³⁸⁶.

Pour le maître d'ouvrage, parce que le projet est toujours dans une phase de conception, le débat lui permet de **renforcer « son expertise des effets territoriaux et environnementaux »³⁸⁷ mais sans qu'une réelle discussion ne puisse être engagée sur ces aspects.**

³⁸⁴ Extrait des actes de la réunion de lancement à Bordeaux le 20 juin 2005. Propos tenus par un membre de la CPDP, p. 39.

³⁸⁵ Propos du président de la SepanLog (FNE), extrait des actes de la réunion thématique qui s'est déroulée à Agen le 6 juillet 2005.

³⁸⁶ Extrait des actes de la réunion de synthèse du débat public à Agen le 3 novembre. Propos tenu par le chef de projet chez RFF, p. 27.

³⁸⁷ Barbier R. et Larrue C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », 2011, p. 84.

II.3.b. L'environnement : un enjeu insaisissable ?

Pour les différentes parties prenantes issues de la société civile, s'exprimer sur les problèmes environnementaux soulevés par le projet est difficile. Les associations comme les citoyens sont contraints de rester à un niveau de généralité. C'est d'ailleurs toute l'ambiguïté de ce débat public.

« On veut des plans plus précis ! Je considère aujourd'hui que le dossier support du débat, tel qu'il est fait, ne nous permet pas, en l'état de discuter des impacts. Certes, il y a quelques pages littéraires intéressantes, et trois cartes miniatures. Donc, je souhaite que nous ayons des soirées spécifiquement là-dessus, avec de la cartographie détaillée et qu'on puisse vraiment réaliser les positionnements des choses dans la nature, qu'il s'agisse d'humains, de zones protégées, d'enjeux divers et variés... On ne peut pas échanger si les uns et les autres nous n'arrivons pas à réellement visualiser. Je ne vois pas comment on peut discuter d'impacts environnementaux, si l'on ne partage pas au moins la réalité sur le terrain. »³⁸⁸.

Comme le souligne S. Rui, les citoyens pour se constituer en sujet politique partent d'un tracé pour en questionner les enjeux. Ce processus *« suit un cheminement inverse de la logique procédurale »*³⁸⁹ puisque le maître d'ouvrage interroge d'abord les enjeux avant d'élaborer la ligne. Cette configuration du débat conduit à minimiser l'impact environnemental. Même les *experts* invités dans le cadre des réunions thématiques éprouvent des difficultés pour faire correspondre leurs positions aux réalités du territoire. Un expert est une personne choisie pour ses connaissances techniques qui a la charge d'examiner une situation et d'en donner une appréciation. Or, en l'absence de tracé, il n'y a, de fait, rien à expertiser.

Quant à la réunion thématique qui s'est tenue à Toulouse, l'environnement est envisagé sous le prisme du report modal induit par la LGV. D'une part, le développement du fret permet de diminuer le nombre de camions sur les routes et d'autre part, la LGV est présentée comme l'*« alternative à la construction d'une nouvelle plate-forme aéroportuaire »*³⁹⁰.

Ces disparités importantes de perception de l'environnement d'une région à l'autre s'expriment au moment du débat public, y compris de la part des membres d'une même fédération. Par exemple, l'association Sepanso, en Aquitaine, appartenant à la FNE, s'est très tôt positionnée contre le projet au nom des dommages désastreux causés à l'environnement. A

³⁸⁸ Extrait des actes de la réunion de lancement du débat public à Toulouse. Propos tenus par José Cambou, président de l'association Uminate (FNE), p. 45.

³⁸⁹ Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *Annales des Ponts et Chaussées - Ingénieur Science Société*, 92, 1999, p. 57.

³⁹⁰ Extrait des actes de la réunion de synthèse du débat public à Toulouse le 16 novembre. Propos tenus par une représentante des verts en Midi-Pyrénées, p. 31.

contrario, Uminate³⁹¹, également affiliée à la FNE mais œuvrant en Midi-Pyrénées soutient le projet puisqu'il contribue à empêcher la construction d'un nouvel aéroport. De même, la FNAUT Midi-Pyrénées estime qu'il est pertinent de créer deux nouvelles gares sur le tracé de la LGV (Agen et Montauban) pour rallier le plus rapidement possible Bordeaux à Toulouse. A l'inverse, la FNAUT Aquitaine estime que la gare centre-ville d'Agen doit conserver son emplacement et sa position de pôle multimodal en restant la deuxième gare de voyageurs de la région. Chaque antenne régionale a pris des positions dans le cadre d'un cahier d'acteur.

II.3.c. La prise en charge de l'environnement dans le Bordelais

De manière générale, ce sont les militants bordelais qui se sont mobilisés autour des enjeux environnementaux avec le plus de vigueur. Ils ont rapidement compris que se tramait l'hypothèse d'un projet unique entre la LGV Bordeaux-Toulouse et la Bordeaux-Hendaye, impliquant la création d'un tronc commun.

« Maintenant tout le monde est unanime pour dire que c'est la Bordeaux-Hendaye qui est prioritaire. Je suis à peu près sûre maintenant qu'effectivement, l'amorce de la Bordeaux-Toulouse, [...] cela risque d'être un Bordeaux-Langon suivant le canal de nuisance qui existe déjà, et que de Langon cela repique vers Captieux, Captieux-Mont-de-Marsan, Mont-de-Marsan-Hendaye, et Hendaye-Irun »³⁹².

Carte 8 : le projet global de la LGV SEA
(Source : www.lgv-sea-tours-bordeaux.fr)



Carte 8 bis : emprise du parc naturel régional des Landes de Gascogne
(Source : www.aquitaine.fr)



Commune de Captieux

³⁹¹ Uminate : Union Midi-Pyrénées nature environnement, devenue en avril 2009 France Nature Environnement (FNE) Midi-Pyrénées.

³⁹² Extrait des actes de la réunion de synthèse du débat public Bordeaux-Toulouse qui s'est tenue à Bordeaux le 17 novembre 2005. Propos tenus par une intervenante qui ne s'est pas identifiée, p. 35.

A la lecture de ces cartes, il apparaît que « *l'amorce de la Bordeaux-Toulouse* » vienne impacter le secteur le plus à l'ouest du parc naturel des Landes de Gascogne. La préférence manifeste du maître d'ouvrage durant le débat public pour l'option sud permet alors d'amorcer un ancrage du projet dans le secteur entre Bordeaux et Captieux. Ce territoire se caractérise par des *sensibilités* environnementales importantes en raison de la présence du parc régional naturel des Landes de Gascogne. A ce sujet, de nombreuses communes³⁹³ ont pris des engagements pour promouvoir des activités humaines, touristiques et économiques respectueuses de l'environnement. Dans le même sens, le développement local s'est organisé autour de l'enjeu de biodiversité et de préservation des espaces naturels. Les activités agricoles, sylvicoles ou viticoles, notamment, doivent respecter un cahier des charges précis, ce qui est, en contrepartie, valorisée par la mise en place d'Appellations d'origine contrôlée, elles-mêmes à l'origine de revenus marchands. L'implantation d'une LGV, au regard des impacts importants sur l'environnement et un « *effet de coupure* »³⁹⁴ que l'infrastructure génère, viendrait alors remettre en question toutes ces politiques locales en matière de développement territoriale entendue dans ses dimensions sociales, économiques et environnementales.

*« En termes d'environnement, c'est une catastrophe. [...] Ce qui fait la richesse de notre territoire, qui est dans le parc naturel régional des Landes de Gascogne, qui est traversé par des ZNIEFF, par des zones Natura 2000, ce territoire-là dont la qualité première est d'être préservé et d'être naturel, précisément c'est là-dedans qu'on voudrait faire passer une LGV Bordeaux-Toulouse »*³⁹⁵.

Les opposants sont parvenus à faire le « *lien* »³⁹⁶, sur leur territoire, entre la réunion thématique relative à l'environnement et celle concernant les enjeux fonciers. Autrement dit, les enjeux fonciers dépendent directement de l'état des ressources naturelles et donc de la préservation de l'environnement. Les associations s'engagent peu à peu dans un processus de montée en généralité. Pour cela, elles convoquent les générations futures pour souligner à quel point les dommages causés par la LGV ne sont pas compatibles avec l'héritage, en termes de patrimoine naturel :

« Le projet de LGV Bordeaux-Toulouse est un projet destructeur. RFF, pour son option favorite, a choisi de traverser la région des Graves et le massif forestier, sur 80 kilomètres. D'après RFF, cette option semble présenter une sensibilité environnementale moindre, et paraît en outre plus économique. Mais c'est oublier

³⁹³ 51 communes en 2014

³⁹⁴ Extrait du compte-rendu du débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse rédigé par la CPDP, p. 54.

³⁹⁵ Extrait des actes de la réunion thématique relative aux enjeux fonciers à Langon. Propos tenus par le conseiller général de Captieux, p. 36.

³⁹⁶ Extrait des actes de la réunion thématique relative aux enjeux fonciers à Langon. Propos tenus par Simon Charbonneau, avocat spécialisé en droit de l'environnement et militant associatif.

que cette forêt est une des richesses du département. C'est ce vaste espace naturel qu'il est indispensable de préserver pour les générations futures »³⁹⁷.

L'enjeu de cette montée en généralité consiste également à passer d'une position de défense à une attitude constructive. En ce sens, durant les réunions de clôture du débat, un projet alternatif est évoqué. Il consiste au maintien du trafic ferroviaire sur les voies existantes mais modernisées.

« Nous voulons alerter les pouvoirs publics sur les risques d'une nouvelle cicatrice dans notre environnement, pour nous et les générations futures. L'extrême sensibilité des zones traversées au Sud de Bordeaux nous incite à recommander de conserver l'ancienne ligne et d'abandonner l'option Sud, fortement pressentie par RFF »³⁹⁸.

C'est seulement à la fin des débats que les associations demandent à ce que soit mise en place une réflexion globale au sujet de la politique des transports en France :

« En conclusion, notre association Landes Environnement Attitude demande une politique de développement ferroviaire au service de tous. C'est-à-dire en fonction des besoins réels et des urgences avérées, et avec une attention toute particulière aux territoires ruraux, inscrite dans une vraie politique de développement durable : préservation des milieux naturels, économie d'énergie, maîtrise des déplacements »³⁹⁹.

Cependant cette demande ne peut aboutir dans la mesure où elle est hors propos. A la lecture des actes des réunions de synthèse, et notamment au sujet des enjeux environnementaux, il apparaît clairement que cette thématique n'a pas atteint le même degré de maturité d'un débat à un autre, de part et d'autre du tracé.

Quant au maître d'ouvrage, l'enjeu du débat consiste à faire émerger « *les principaux points de sensibilité* »⁴⁰⁰. Selon cette conception, l'absence d'un tracé précis n'est pas un obstacle puisqu'elle permet de mettre à l'écart les questions relatives à la *riveraineté*. Les enjeux environnementaux peuvent alors être relevés, discutés et répertoriés. Or, dans le Bordelais, parce que les opposants sont parvenus à structurer la contestation en faisant le lien entre les enjeux de leur territoire et les impacts environnementaux du projet de LGV, le débat public laisse apparaître l'existence d'un « *hiatus sur la définition du projet* »⁴⁰¹.

³⁹⁷ Extrait des actes de la réunion de synthèse du débat public à Bordeaux. Propos tenus par Denise Cassou, co-présidente de l'association LEA (Landes Environnement Attitude), p. 40.

³⁹⁸ Extrait des actes de la réunion de synthèse du débat public à Bordeaux. Propos tenus par Roland Lastennet, de l'association Défense du Pays Brédois, p. 46.

³⁹⁹ Extrait des actes de la réunion de synthèse du débat public à Bordeaux. Propos tenus par Denise Cassou, p.40.

⁴⁰⁰ Extrait des actes de la réunion de synthèse du débat public à Toulouse. Propos tenus par le chef de projet de RFF, p. 56.

⁴⁰¹ Lefébure P., « La CPDP sur l'extension du tramway à Paris (2006) comme occasion d'interroger les ambiguïtés du débat public », 2007, p.176.

« Tandis que les opposants au projet font généralement valoir des considérations d'impact local (négatif) tandis que les maîtres d'ouvrage promeuvent la fonction générale (positive), ce sont ici les opposants qui insistent sur la fonction générale de l'infrastructure (inadaptée) tandis que le maître d'ouvrage mobilise notamment l'impact local (positif) qui est attendu. »⁴⁰²

Les opposants soulèvent cette contradiction en relevant le décalage entre l'argumentaire de RFF, orienté vers la valorisation des effets positifs de l'infrastructure, notamment en termes de développement économique et de préservation de l'environnement grâce aux reports modaux, d'une part, et, l'enjeu de préservation des ressources naturelles, nécessaire à l'économie locale et défendu par le territoire, d'autre part.

Ce « *hiatus* » est perceptible, y compris, pour les membres de la CPDP. La mobilisation bordelaise est décrite comme une réaction à « *une véritable agression pour leur région déjà touchée par de nombreux projets* »⁴⁰³. A aucun moment l'institution n'envisage la réaction bordelaise comme relevant de l'intérêt général en matière de préservation de son patrimoine naturel. L'absence d'un tracé précis rend laborieux la prise en compte des dommages environnementaux causés par l'infrastructure et relevés par les opposants. Ces derniers éprouvent des difficultés à être entendu quand ils dénoncent l'inutilité du projet au regard des enjeux locaux. Autrement dit, l'enjeu de préservation des ressources naturelles, tel que porté par le territoire, entre donc en conflit avec l'intérêt général tel que prôné par les promoteurs institutionnels et politiques pour justifier la création de la LGV Bordeaux-Toulouse.

Conclusion du débat et décision du maître d'ouvrage

Le rôle de la CPDP n'est pas de répondre à la question de l'opportunité du projet mais de recenser les différents avis exprimés. L'institution constate l'existence d'un « *désaccord* »⁴⁰⁴ :

« Les habitants du Sud Gironde, les maires et organisations socioprofessionnelles concernés par les options de passage, considèrent que ce projet est une véritable agression pour leur région déjà touchée par de nombreux projets. Les institutions d'Aquitaine et de Gironde estiment que la priorité est sans ambiguïté le projet de LGV Bordeaux-Espagne. Ils demandent que dans l'attente de la décision sur ce projet, il ne soit pas pris de décision concernant la LGV Bordeaux-Toulouse. Par contre Midi-Pyrénées, la Haute Garonne, le Tarn et Garonne ainsi que le Lot et Garonne estiment le projet très opportun, prioritaire et urgent »⁴⁰⁵.

⁴⁰² Lefébure P., « La CPDP sur l'extension du tramway à Paris (2006) comme occasion d'interroger les ambiguïtés du débat public », 2007, p.176.

⁴⁰³ Extrait du compte rendu du débat public rédigé par la CPDP, p.60.

⁴⁰⁴ Extrait du compte-rendu du débat public LGV Bordeaux-Toulouse rédigé par la CPDP, p.60.

⁴⁰⁵ Idem

La CPDP conseille également au maître d'ouvrage, s'il poursuit le projet, d'établir « *une concertation permanente [...] avec les élus, les associations et les citoyens, afin de pouvoir sauvegarder les grands équilibres* »⁴⁰⁶.

Dès le mois d'avril 2006, le maître d'ouvrage confirme l'opportunité du projet de LGV Bordeaux-Toulouse. La délibération du conseil d'administration de RFF indique que « *le débat public a confirmé le bien-fondé du projet de LGV Bordeaux-Toulouse* »⁴⁰⁷. Les études de tracés vont pouvoir se poursuivre. En ce qui concerne la participation des citoyens, « *une large concertation sera menée auprès des services de l'Etat, des collectivités locales, des organisations professionnelles, des associations, des riverains et du public* »⁴⁰⁸. Dans cette perspective, le maître d'ouvrage s'est engagé à tenir informé la CNDP afin « *qu'elle puisse pleinement jouer un rôle de garant* »⁴⁰⁹. De 2006 à 2009, RFF mettra en place une nouvelle procédure en matière d'information et de participation du public. Il est important de souligner qu'à partir du moment où le débat public est terminé, le maître d'ouvrage considère que la question de l'opportunité du projet est tranchée. En ce sens, le nouveau dispositif de concertation, à partir de 2006 concerne la phase d'études et vise uniquement à élaborer le tracé.

Pour conclure, **l'analyse a montré que la participation du public est restée marginale, en termes à la fois de fréquentation et d'interventions orales. Le débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse, en réalité, laisse peu de place au grand public.** Dans les réunions à Agen, Montauban et Toulouse, le projet semble faire l'objet d'un assentiment favorable. Dans l'Agenais, il faudra attendre la dernière réunion pour que des avis divergents s'expriment mais ils restent anecdotiques.

A Bordeaux, les opposants ont pu se constituer rapidement en opposants et s'organiser collectivement en raison, d'une part, des expériences passées, et, d'autre part, de l'ancrage territoriale de l'option sud. Cet ancrage territorial permet aux associations et aux citoyens d'avoir des prises concrètes sur le dossier. De plus, les réunions organisées durant l'été favorisent la prise en charge de la LGV par la société civile à travers un processus de discussion dans l'*espace public autonome*. Cependant, bien que l'avis des associations ait été consigné dans le compte-rendu de la CPDP, le lien avec le processus de décision est trop

⁴⁰⁶ Extrait du compte-rendu du débat public rédigé par la CPDP, p. 61.

⁴⁰⁷ Extrait des délibérations de RFF du 13 avril 2006.

⁴⁰⁸ Extrait des délibérations de RFF du 13 avril 2006.

⁴⁰⁹ Extrait du compte-rendu du débat public LGV Bordeaux-Toulouse rédigé par la CPDP, p. 62.

faible pour constituer une contrainte pour le maître d'ouvrage. L'option Sud mise en débat par RFF a été la plus débattue dans le Bordelais, la plus contestée en raison des impacts environnementaux, et pourtant, c'est celle que le maître d'ouvrage va privilégier par la suite (chapitre IV).

Ce débat public reste donc largement dominé par la participation des représentants institutionnels et politiques et des représentants de certaines associations. Ce débat n'a alors pas favorisé la participation du public. A l'instar de P. Lefébure, il nous semble que ces résultats traduisent « *dans la dynamique du débat, le déficit de mobilisation du grand public et confirme l'effet d'aubaine que constitue le dispositif du débat public pour les acteurs collectivement organisés et les élus* »⁴¹⁰. Effectivement, le débat permet de rendre visible les positions des uns, le promoteur du projet et ses alliés, et des autres, les associations et les élus ruraux notamment, tout en favorisant de nouveaux rapprochements en même temps qu'il objective un certain état des rapports de force entre les parties prenantes en présence.

De part et d'autre de la ligne, de nombreuses interrogations émergent au sujet du tracé. En effet, débattre d'un projet d'une telle ampleur sans tracé questionne de nombreux participants. **Pour le maître d'ouvrage, l'absence de tracé est une condition *sine qua non* pour débattre des enjeux environnementaux et éviter que les discussions ne s'orientent que vers des questions de riveraineté. Or, pour les participants, l'absence de tracé précis ne permet pas l'exploration des impacts environnementaux.** La société civile ne peut pas peser de manière significative sur les enjeux environnementaux puisque les impacts du projet sur le territoire restent indéterminés. En ce sens, **la question de l'environnement ne fait pas partie des critères à retenir pour évaluer l'opportunité du projet.**

⁴¹⁰ Lefébure P., « La CPDP sur l'extension du tramway à Paris (2006) comme occasion d'interroger les ambiguïtés du débat public » in Revel M. et al. (dir.), 2007, p.173.

Conclusion du Chapitre III

La sollicitation du public fait l'objet d'un cadrage tant sur les éléments soumis à la discussion que sur la forme du débat. Nous avons relevé que plusieurs décisions avaient été **prises en amont**. D'une part, pour répondre à la commande de l'Etat, le maître d'ouvrage propose, dans son dossier, **trois couloirs de passage très larges** pour créer une nouvelle infrastructure. D'autre part, d'emblée, **la possibilité d'optimiser les voies existantes est écartée**. Enfin, afin de tenter, malgré tout, de respecter le principe d'injonction d'un débat public en amont, **aucun tracé précis ne sera avancé lors de cette phase**.

La CPDP, en charge d'organiser le débat sur la LGV Bordeaux-Toulouse, participe également au formatage des discussions. Elle réalise un travail d'identification des parties prenantes. Des rencontres préparatoires se mettent en place afin de dresser un diagnostic du contexte territorial dans lequel doit s'intégrer le débat et ainsi organiser les différentes réunions publiques. Les choix fait par la CPDP, qu'il s'agisse des rencontres préparatoires, des thèmes, des horaires ou des lieux des réunions publiques, sont autant d'éléments venant impacter la dynamique du débat et la qualité du processus participatif.

De plus, **les choix de la CPDP conduisent, d'une part, à la métropolisation du débat et d'autre part, à une asymétrie en termes d'accès à l'information**. Les grands élus et les représentants institutionnels, rencontrés durant la phase de préparation du débat sont prêts à participer alors que, pour le grand public, le projet de LGV reste encore peu connu. **Dans ce contexte de préparation du débat public, ce sont les démarches de la CPDP qui contribuent à rendre le projet public**. Les premières réunions organisées dans le cadre du débat CNDP de 2005 conduisent la société civile à prendre en conscience de l'enjeu que représente la LGV sur leur territoire.

De plus, la manière dont les citoyens vont se mobiliser est fortement corrélée au contexte local dans lequel s'inscrit le débat. Nous avons relevé l'existence de stratégies d'appropriation ou d'évitement de la part des institutions locales. Dans le Bordelais, le refus de participer aux réunions de la part du conseil régional d'Aquitaine ou du CESER s'explique par le faible soutien politique accordé à ce projet. A l'inverse, à Toulouse ou à Agen, les représentants politiques ont investi massivement ces espaces, considérés comme une tribune supplémentaire permettant d'apporter son soutien public au projet.

Les positions prises par les parties prenantes se radicalisent plus qu'elles n'évoluent lors des séances de débat. Cette tendance est renforcée par le cloisonnement des réunions publiques. A l'exception des militants bordelais qui ont tenté de surmonter ces contraintes géographiques en se déplaçant à Agen ou à Toulouse, il y a peu de lien entre les différents publics de ce débat.

Nous avons également repéré que, de part et d'autre de la ligne, **tant le projet LGV que le principe du débat public lui-même ne reçoivent pas le même accueil.** Sur l'ensemble du tracé, nous avons observé des variations importantes tant au niveau de la mobilisation des citoyens que de leur capacité à générer des alliances et à créer du rapport de force pour peser dans le processus participatif. De manière générale, à Toulouse, Agen ou Montauban, la LGV Bordeaux-Toulouse est perçue par la majorité des représentants politiques et institutionnels comme essentielle au développement du territoire. En ce sens, elle bénéficie d'un crédit important au moment du débat public ayant pu entraver la « *liberté d'expression de la population* » en présence de cette « *entente tacite* »⁴¹¹. Par exemple, dans l'Agenais, il faudra attendre la réunion de clôture pour que des avis divergents soient émis. En raison de leur apparition trop tardive, ils seront relevés mais ne recevront pas de réponse de la part du maître d'ouvrage.

A Bordeaux, la désertion des représentants politiques s'est accompagnée d'une participation massive de la part des associations et des citoyens. La dynamique préexistante relative aux expériences vécues sur le territoire, en termes de participation et d'aménagement du territoire, a fourni les ressources nécessaires aux protagonistes pour se constituer en sujet politique, puis en opposants. **L'ouverture de la procédure a conduit au renforcement de la dynamique civique dans l'espace public autonome bordelais.** Le débat public « *devient un allié de poids pour des acteurs qui peuvent y voir un levier majeur de reconnaissance* »⁴¹². Les associations bordelaises sont parvenues à monter en généralité et à proposer un projet alternatif consistant à moderniser les voies existantes. **C'est la conception même de l'intérêt général porté par le maître d'ouvrage qui devient un enjeu central soulevé par les mobilisations civiques.** Le débat public, notamment dans le Bordelais, crée une « *situation de construction concurrentielle de l'intérêt général* »⁴¹³. Ce travail de mise en concurrence de

⁴¹¹ Côté G. et Gagnon C., « Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie ? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan, dans *Nouvelles pratiques sociales*, vol.18, n°1, 2005, p.67.

⁴¹² Rollant R., « De la légitimation des acteurs à la légitimité du débat public. Analyse du débat public concernant le grand contournement de bordeaux » In M. Revel et al., 2007, p.182.

⁴¹³ Fourniau J.-M., « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », dans *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, p.162.

l'intérêt général s'initie grâce au débat public, entre une vision défendue par le porteur du projet, d'une part, et celle portée par la société civile, d'autre part. Ces visions vont au fil du temps et des arguments se construire, se confronter, se compléter ou se contester.

La place de l'environnement dans le débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse pose problème. Pour RFF, l'absence d'un tracé précis est considérée comme un facteur permettant au débat sur les enjeux environnementaux de se tenir sans l'entrave des riverains. Autrement dit, RFF se prémunie des riverains qui pourraient détourner le débat sur l'environnement vers des questions liées à l'insertion du projet dans leur propre environnement. Pour les citoyens, il est difficile d'appréhender la réalité des dommages causés par l'infrastructure à l'environnement sans connaissance d'un tracé précis. La question de l'environnement ne fait donc pas partie des critères à retenir pour évaluer l'opportunité du projet. En ce sens, nous avons relevé l'existence d'un paradoxe qui pesait directement sur la participation, qui, de manière générale, est restée marginale dans ce débat.

La CPDP publie son compte-rendu fournissant au maître d'ouvrage « *un outil d'aide à la décision* »⁴¹⁴. RFF confirme l'opportunité du projet et décide de poursuivre les études. Quant à la mobilisation bordelaise, elle va rester active en raison de l'ouverture du débat public relative à la LGV Bordeaux-Hendaye. **Dans le cadre de ce nouveau débat, des rapprochements vont alors s'opérer avec les associations du Pays basque.**

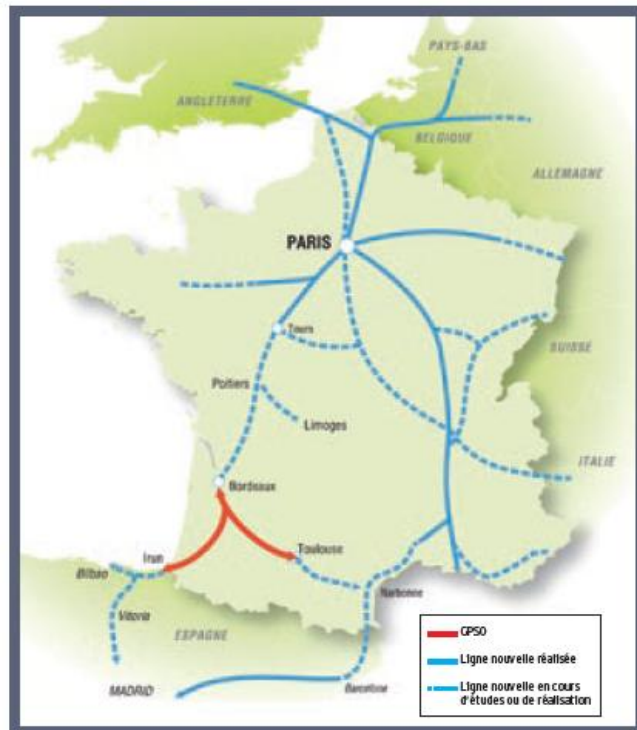
⁴¹⁴ Compte-rendu du débat public LGV Bordeaux-Toulouse. Le 10 janvier 2006.

Chapitre IV – L'opposition au projet de LGV Bordeaux-Toulouse s'amplifie : le débordement du débat, une réussite ?

Le débat public relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse s'achève en novembre 2005. La CPDP publie le compte-rendu du débat en janvier 2006. En avril, une délibération du conseil d'administration de **RFF confirme l'opportunité du projet et annonce la poursuite des études de tracés**. En parallèle, RFF saisit la CNDP en vue de préparer le débat public relatif à la LGV Bordeaux-Hendaye. L'institution délibère en faveur de l'organisation d'un débat et nomme les membres de la CPDP avec, à leur tête Jean-Pierre Chaussade. Ce débat s'est tenu du 30 août au 29 décembre 2006. Ce nouveau débat public s'est mis en place dans un « *contexte difficile* »⁴¹⁵ dans le Bordelais :

« Il a en effet succédé à deux débats publics régionaux : le premier en 2003 sur le grand contournement autoroutier de Bordeaux, a été considéré par certains comme tronqué par la décision du CIADT quinze jours avant la fin du débat ; le second en 2005 sur la LGV Bordeaux-Toulouse a été jugé prématuré par rapport au débat public sur le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne »⁴¹⁶.

Le débat s'achève et en 2007, le maître d'ouvrage annonce sa décision de regrouper les deux projets de LGV en un seul intitulé dorénavant : **Grand projet du Sud-ouest (GPSO)**. Il s'agit de mutualiser les coûts des études car l'option de tracé retenue comprend un tronc commun. C'est l'option Sud présentée durant le débat sur la LGV Bordeaux-Toulouse qui est alors validée. Elle descend jusqu'à Captieux avant de rejoindre d'une part Mont-de Marsan, Dax, puis Hendaye et d'autre part de passer à proximité d'Agen, Montauban pour arriver à Toulouse.



Carte 9: matérialisation du GPSO en rouge
(source : RFF).

⁴¹⁵ Extrait du compte-rendu rédigé par la CPDP chargée du débat sur la LGV Bordeaux-Espagne, p. 6.

416 *Idem.*

L'objectif de RFF consiste dorénavant à passer du couloir de passage de 10 km de large présenté durant le débat public de 2005 à un fuseau d'un kilomètre avant d'aboutir à un tracé précis qui sera soumis à la population lors de l'enquête publique. Un protocole cadre est établi concernant la réalisation et le financement des études. Il est signé en 2007 par l'Etat, représenté par le préfet de la région Aquitaine, représentée par son président, Alain Rousset ; la région Midi-Pyrénées, représentée par son président Martin Malvy et Réseau Ferré de France, représenté par son président Hubert du Mesnil. Suite à cet accord, un *comité de pilotage* est mis en place. Le préfet de la région Aquitaine devient le préfet coordonnateur du GPSO et prend la tête du comité. Pour ces partenaires institutionnels, il s'agit dorénavant d'élaborer le dispositif de concertation et de le mettre en œuvre afin d'avancer dans l'obtention d'un tracé qui s'insère dans les territoires traversés. Le travail de concertation doit se mettre en place avec les collectivités locales, les associations et la population via la création de **comités techniques locaux**.

Dans ce chapitre, nous verrons que **le processus de concertation se prolonge au-delà du débat public de 2005**. Il se déploie lors de l'élaboration du tracé (*concertation GPSO* dès 2009) puis se termine par l'enquête d'utilité publique en 2014. Autrement dit, dans le cas étudié ici, **le processus de participation du public s'étale sur une durée de neuf années**.

« Les procédures en France ont deux temps : le temps du débat politique et le temps du débat juridique et il est important de ne pas les mélanger. L'enquête publique qui s'ouvre le 14 octobre [2014] est l'étape charnière entre ces deux temps, qui s'attaque au débat de fond »⁴¹⁷.

Nous commencerons par décrire et analyser la période suivant le débat public CNDP. Nous porterons un regard particulier sur l'Agenais car, au-delà de la thèse Cifre à la ville d'Agen, le Lot-et-Garonne devient très vite le « *fer de lance* »⁴¹⁸ de l'opposition sur l'ensemble du tracé. Il s'agira de saisir dans quel contexte se met en place ce que nous appelons de manière générique, à l'instar du maître d'ouvrage et des parties prenantes, la « *concertation GPSO* ». Nous détaillerons les modalités de cette procédure pour comprendre la façon dont les citoyens et les associations vont s'en saisir. Puis, nous verrons comment **ce dispositif contribue à façonner la mobilisation civique dans l'espace public autonome**, d'une part, et nous analyserons la manière dont la dynamique de contestation autour du projet va venir impacter à la fois le processus participatif et le projet lui-même, d'autre part. Le débat public, en raison de l'absence de tracé précis, a contribué à entraver l'inscription territoriale des controverses

⁴¹⁷ Propos tenu par maître Tête, avocat lyonnais invité par la *coordination 47* (regroupement des associations lot-et-garonnaises) contre la LGV lors d'une réunion publique à la salle des fêtes de Roquefort le 8 octobre 2014 (source : Journal Le Sud Ouest du 9 octobre 2014, par Valérie Deymes).

⁴¹⁸ Propos tenu par un militant associatif bordelais (code EA3).

environnementales. Dès qu'un tracé se précise, de nouveaux individus font leur entrée dans la contestation. **Nous suivrons alors ce processus de concernement des citoyens, puis de mobilisation des associations en relevant comment le projet, et la procédure de participation afférente, ont contribué au renforcement de l'espace public autonome.**

Nous verrons que la *concertation GPSO*, ouverte dès 2009, en maintenant le projet dans l'espace public a favorisé la vivacité de l'opinion collective et l'émergence d'un consensus ayant permis à la société civile de peser dans le processus participatif jusqu'à la mise à l'enquête publique du projet en 2014. Nous concluons ce chapitre en intégrant l'avis de la commission d'enquête qui va dans le sens de ce que nous avons relevé sur notre terrain. Effectivement, le travail des associations, au-delà de s'instituer seulement en opposant crédible, porte une vision concurrente de l'intérêt général par rapport à celle portée par les promoteurs du projet. Aussi, nous verrons dans quelle mesure la contestation citoyenne relative au projet GPSO peut s'analyser comme une forme de renversement de cette conception dominante entre d'une part une vision de l'aménagement du territoire qui s'impose d'en haut et une mobilisation locale qui promeut une autre façon d'exploiter son « *patrimoine naturel* »⁴¹⁹. Nous interrogerons ces visions afin de déterminer si elles sont conciliables ou, au contraire, divergentes, obligeant *in fine* le gouvernement à arbitrer entre l'une ou l'autre. D'ailleurs, comme nous le montrerons, au-delà de la décision du gouvernement concernant la déclaration d'utilité publique, le GPSO marque un tournant en matière d'aménagement du territoire et de participation citoyenne.

I. L'après débat : la *concertation GPSO* marque la généralisation du conflit

Pour RFF, l'opportunité du projet est établie suite au débat public de 2005. Cependant le maître d'ouvrage doit poursuivre la concertation avec les parties prenantes du territoire afin d'élaborer le tracé. En 2009, un couloir de passage pour la LGV est retenu permettant ainsi au projet de s'ancrer peu à peu dans le territoire et de concerner les citoyens qui se retrouvent, grâce à un coup de stylo sur une carte, les riverains d'une telle infrastructure.

⁴¹⁹ Propos d'un enquêteur associatif (code enquête EA7)

« C'est une loi quasi naturelle : des individus ne constituent un comité de défense contre un projet d'infrastructure que sur la base de tracés spécifiques qu'ils découvrent, de façon brutale par la presse locale ou par indiscrétion »⁴²⁰.

Pour affiner le tracé, RFF lance une nouvelle procédure participative. **La concertation GPSO marque alors la généralisation du conflit contre l'implantation de la LGV Bordeaux-Toulouse.** Nous commencerons par décrire et analyser ce dispositif de concertation territoriale mis en œuvre par RFF dont l'enjeu ne concerne dorénavant que l'élaboration du tracé. Puis, nous questionnerons la place qu'accorde le maître d'ouvrage, dans ce dispositif, aux représentants institutionnels et politiques, afin de mettre en évidence la mise à l'écart des citoyens. En effet, la *concertation GPSO* vise clairement à repousser des débats la figure du « citoyen », pour ne s'adresser qu'à la figure du « riverain » de l'infrastructure car l'enjeu n'est plus de discuter de l'opportunité de l'infrastructure mais uniquement de son implantation. Dorénavant, RFF sollicite le « riverain » de la future LGV pour discuter de son insertion paysagère et territoriale. Nous verrons ainsi comment **les associations vont s'organiser pour se faire entendre et tenter d'ouvrir de nouveau la question de l'opportunité du projet.** D'ailleurs, cet enjeu va submerger l'enquête par questionnaire mise en place pour confirmer le tracé et une nouvelle forme de l'engagement des citoyens apparaît, celle du « *riverain en tant que citoyen* ».

1.1. Le lancement de la *concertation GPSO* : communiquer pour convaincre ?

En 2009, dans la période suivant le débat public de 2005, que nous pouvons qualifier de *retour du projet*, une opposition importante se met en place. Alors qu'au moment du débat public, les controverses autour des impacts environnementaux ne se focalisent que dans le Bordelais et ne débordent pas sur le reste du tracé, dorénavant, les mobilisations se développent sur tout le tracé.

Pour le maître d'ouvrage, le débat public a permis, en amont de l'élaboration d'un tracé, d'identifier les points de tension pour les anticiper et les contrer dans cette phase d'après débat. Il s'agit dorénavant de « *purger progressivement la controverse à travers un dispositif de concertation adapté* »⁴²¹. **Ce retour du projet dans l'espace public est concomitant au**

⁴²⁰ Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », 1999, p.54.

⁴²¹ Dziedzicki J. M., « Quand le débat ne fait plus débat : point de vue d'un maître d'ouvrage », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.290.

lancement de la concertation GPSO par RFF. Selon la vision du maître d'ouvrage, ce dispositif a, avant tout, une visée « *pédagogique* »⁴²² et contribue à « *préparer le terrain* »⁴²³ dans la perspective d'aboutir à un tracé qui soit le plus consensuel possible. En effet, pour éviter une contestation massive au moment de l'enquête publique risquant de compromettre le calendrier de réalisation à cause d'un défaut de consultation du public, RFF informe, communique et avance de manière transparente à chaque étape du projet.

I.1.a. La mise en place des instances de pilotage de la concertation

Entre juillet 2007, date de création du GPSO et septembre 2009, mois de diffusion de la lettre d'information n°1, RFF se plonge dans un silence prolongé vis-à-vis du public. L'élaboration et la mise en œuvre du dispositif de concertation se déroulent à huis clos. Durant cette période, le maître d'ouvrage élabore sa « *stratégie* »⁴²⁴ afin d'associer les différentes parties prenantes aux discussions relatives à l'élaboration du tracé. Cette étape est d'autant plus délicate que « *sa position vis-à-vis de la concertation* »⁴²⁵ est largement tributaire de la vision qu'en a le préfet coordonnateur car c'est lui qui « *donne les consignes et cadre la procédure* »⁴²⁶. Celui-ci est nommé dès octobre 2007. Dans la foulée, un *comité de pilotage* s'installe en présence des présidents des conseils régionaux (janvier 2008) puis c'est au tour des *comités territoriaux* (juillet 2008). Ces derniers sont composés des élus locaux (présidents des conseils généraux et des intercommunalités), des représentants de l'Etat et de ses services répartis selon trois secteurs géographiques.

Comme on peut le lire sur la carte ci-dessous, le lot fonctionnel 1 comprend la section commune aux deux tracés de LGV. Le lot 2 constitue la branche qui descend vers Agen, Montauban et Toulouse. Le lot 3 représente le tronçon qui passe par Mont-de-Marsan pour aller à Dax jusqu'à la frontière espagnole. Chaque lot correspond à un comité territorial spécifique. Au premier trimestre 2009, chaque comité territorial se réunit et, à cette occasion, le maître d'ouvrage présente aux élus le périmètre d'étude retenu suite aux deux débats publics relatifs à la LGV Bordeaux-Toulouse (2005) et à la LGV Bordeaux-Hendaye (2006). En mars 2009, les bureaux d'étude pour mettre en œuvre la concertation sont choisis et en avril, le *comité de pilotage* va valider leurs conditions d'engagement.

⁴²² Propos d'un enquêteur travaillant chez RFF (code enquête ER2).

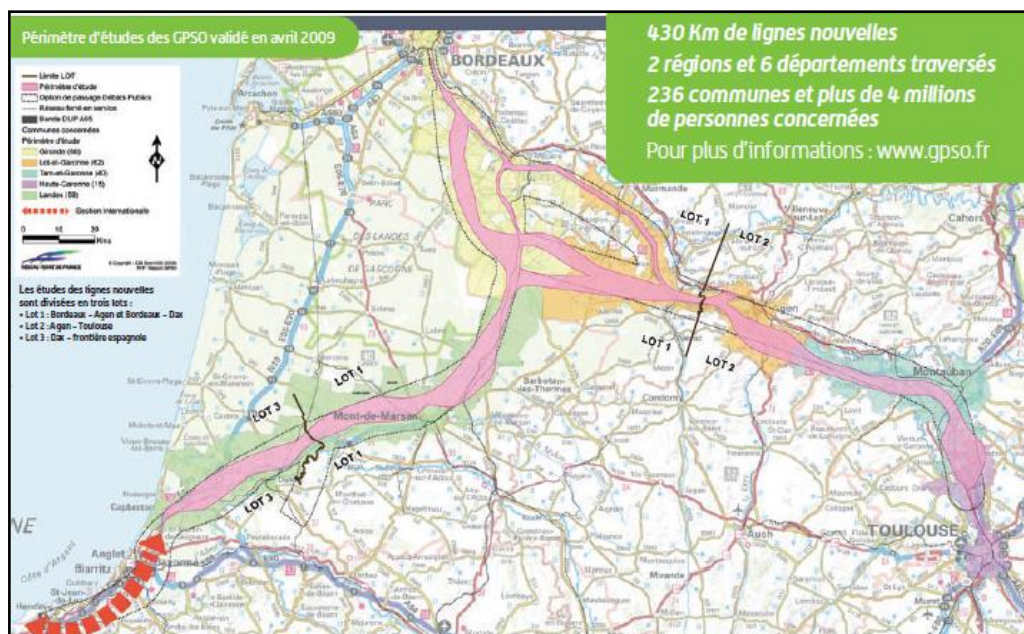
⁴²³ Propos d'un enquêteur travaillant chez RFF (code enquête ER3).

⁴²⁴ Propos tenu par un enquêteur travaillant chez RFF (code enquête ER1).

⁴²⁵ Idem

⁴²⁶ Idem

Carte 10 : le périmètre des études des GPSO :



Source : lettre d'information n°1 paru en septembre 2009 publiée par RFF.

Une fois la phase de mise en place des instances de pilotage des études terminée, RFF met en œuvre le dispositif de participation défini par la « *Charte de la concertation territoriale* »⁴²⁷. Cette nouvelle procédure constitue avant tout une réponse aux engagements pris par RFF à la fin de chaque débat public, concernant la poursuite de la concertation.

*« Un des aspects innovants de la méthodologie retenue pour l'élaboration des GPSO est de placer la concertation comme « moteur » de la conduite des études en faisant participer les acteurs à l'élaboration des projets. La concertation territoriale doit ainsi favoriser la définition progressive des projets en y associant les services de l'Etat, les organismes socioprofessionnels, les collectivités locales, les associations représentatives agréées et le public. Elle s'entend comme un dialogue constructif destiné à faire émerger une vision partagée des projets et des territoires dans lesquels ils s'inscrivent »*⁴²⁸.

Le maître d'ouvrage sollicite la CNDP afin qu'elle soit « *garante de l'application de cette charte et de la participation du public* »⁴²⁹ :

*« Trois personnalités indépendantes [sont] garantes de la bonne mise en œuvre de la démarche de concertation postérieure au débat public »*⁴³⁰.

L'indépendance est ici entendue comme relevant de l'« *intégrité intellectuelle* »⁴³¹ des personnes choisies pour tenir ce rôle de garant dans la mesure où celles-ci sont à la fois

⁴²⁷ La Charte a été élaborée en 2009 et validée en mai 2010 par le collège des acteurs locaux (représentants de l'Etat, collectivités locales, organisations syndicales, chambres consulaires et associations agréées).

⁴²⁸ Extrait de la Charte de la concertation territoriale, p. 2.

⁴²⁹ Idem

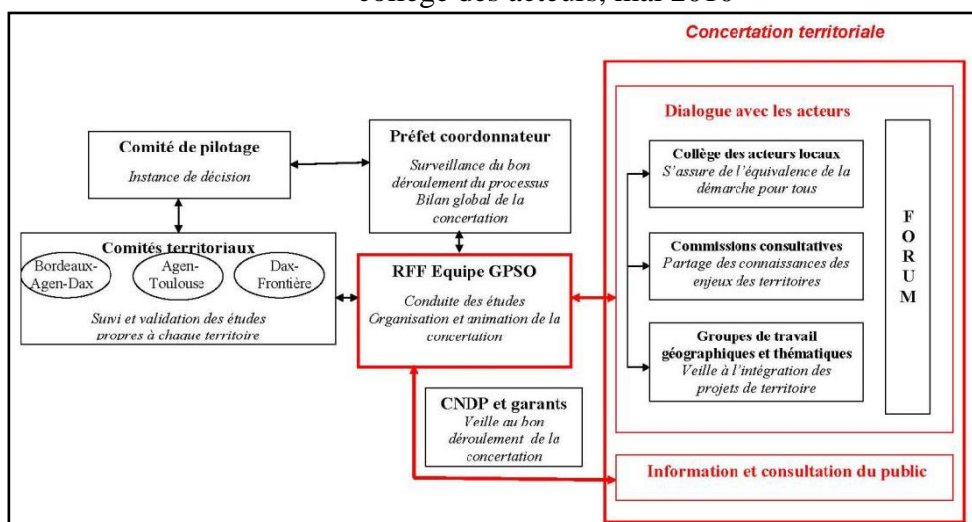
⁴³⁰ Délibération de la CPDP – séance du 1^{er} juillet 2009

nommées et rétribuées par RFF. En pratique, un garant a été affecté sur chacun des trois secteurs selon le découpage par lots d'études définis par arrêté préfectoral.

I.1.b. Le *dialogue avec les acteurs* : une réplique du débat « Bianco » ?

Il est intéressant de relever la manière dont s'articule, dans le processus de concertation, les instances décisionnaires d'une part, et les organismes socioprofessionnels, les collectivités locales, les associations agréées et le public, d'autre part. Le schéma ci-après montre bien comment chaque partie prenante s'ordonne.

Processus de concertation établie dans la Charte de la concertation, validée par le collège des acteurs, mai 2010



Source : RFF.

Du côté des décideurs, le préfet coordonnateur, le préfet de la région Aquitaine, se situe à la tête du dispositif. En tant que président du *comité de pilotage*, le préfet est à l'interface entre ce dernier et le maître d'ouvrage, identifié sous l'appellation *équipe GPSO*. Le *comité de pilotage* fait, quant à lui, le lien entre les différents *comités territoriaux*. Les collectivités locales impliquées dans ces derniers suivent et valident les études propres à leur territoire. En ce sens, elles sont directement parties prenantes du choix du tracé et peuvent en influencer le cours de façon significative.

« Moi quand j'étais aux affaires, on serrait les boulons sur les prix mais maintenant à chaque fois qu'un élu demande quelque chose, on lui fait des ouvrages et tout un tas d'aménagements sans se poser de question. Et on arrive à des prix qui sont absolument insupportables ! Il faut ramener les gens à la raison. Il ne faut pas faire n'importe quoi, ni sur l'environnement, ni contre l'économie, il y a un équilibre entre les deux. Il faut arrêter ce chantage politique, il faut que la ligne passe là, il

⁴³¹ Propos tenu par un des garants de la concertation (code enquêté ER4)

faut tel ouvrage pour l'insertion dans le territoire sinon la collectivité ne paye pas. Le problème maintenant c'est que ça se retourne contre les financeurs ! »⁴³².

L'équipe GPSO se trouve à l'interface entre les instances décisionnaires et les parties prenantes impliquées dans la procédure participative. Il revient au maître d'ouvrage d'organiser et d'animer la concertation territoriale. Pour RFF, ce sont de nouvelles manières de conduire les projets qui se mettent en place dans un contexte où le nombre de décideurs se multiplie. Dorénavant, RFF doit prendre en compte de nombreux partenaires, institutionnels et politiques d'abord, associations et population ensuite. La façon de gérer la concertation territoriale doit s'adapter :

« Le débat public est structurant pour un maître d'ouvrage tel que RFF à travers les effets directs qu'il a sur un projet et les effets indirects sur ses pratiques et ses schémas de pensée »⁴³³.

Ainsi, RFF se professionnalise pour être capable de tenir ce rôle à l'interface entre d'une part, les instances décisionnaires avec lesquelles il partage les études et valide les différentes étapes dans un cadre partenarial et, d'autre part, les parties prenantes impliquées dans le processus de concertation territoriale avec lesquelles, *a minima*, il communique de l'information en continue. Le processus de concertation entraîne une évolution du maître d'ouvrage « *du mode décisionnel classique (ou historique) : « Dénoncer, Annoncer, Défendre » (DAD) à celui de « Proposer, Ecouter, Requalifier » (PER) »⁴³⁴. RFF s'inscrit dans un nouveau schéma au sein duquel il propose un projet et il permet l'expression des différents avis qu'il intègre ensuite dans l'élaboration du tracé. Dans le cadre de la *concertation GPSO*, les caractéristiques techniques ou la zone d'implantation géographique du projet, par exemple, peuvent évoluer. Ces évolutions ne sont pas exemptes, par moment d'un véritable « *chantage politique* »⁴³⁵, comme nous l'indique l'extrait d'entretien ci-dessus.*

Puis, du côté de la participation des parties prenantes, la concertation territoriale renvoie en réalité à deux dimensions distinctes l'une de l'autre : un volet *dialogue avec les acteurs* et un volet *information et consultation du public*. Une distinction est clairement établie entre les *acteurs* et le *public*. **Premier constat : le public occupe une place à part que nous aborderons dans la partie suivante.** Nous traiterons ici uniquement de ce premier volet qui comprend la mise en place d'un *collège des acteurs locaux*, des *commissions consultatives*,

⁴³² Propos d'un ancien responsable de la SNCF (code enquêté ER5)

⁴³³ Dziedzicki J. M., « Quand le débat ne fait plus débat : point de vue d'un maître d'ouvrage », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.295.

⁴³⁴ Idem, p.292.

⁴³⁵ Code enquêté ER5

des *groupes de travail géographiques et thématiques* et des *forums*. Selon le maître d'ouvrage, ces différents organes permettent d'assurer le dialogue avec le territoire.

Tout d'abord le *collège des acteurs locaux* est constitué d'une quarantaine de personnes visant à représenter les différents enjeux et intérêts soulevés par le projet, « *selon le principe de gouvernance à cinq prônée lors du Grenelle* »⁴³⁶. Le préfet coordonnateur met en place, préside et réunit cette instance. Son rôle est de veiller à l'information du public, au bon déroulement du dialogue territorial avec les différents groupes de travail et de proposer, si besoin, des améliorations dans la charte de la concertation ou des actions complémentaires « *pour contribuer à la cohérence de la démarche de concertation* »⁴³⁷.

Les *commissions consultatives* sont au nombre de trois. Il y en a une par lot. C'est à la demande des *comités territoriaux* qu'elles se réunissent. Leur objectif est de préparer les consultations officielles du public que le préfet coordonnateur met en place avant toute décision ministérielle. Ces consultations prennent la forme d'un questionnaire qui est diffusé à l'ensemble des habitants se trouvant sur le tracé. Ces commissions peuvent également, si besoin est, convoquer des représentants du territoire « *afin de profiter de leur connaissance des enjeux locaux, de leur permettre de s'approprier les éléments des projets et de recueillir leurs avis au fur et à mesure de l'avancement des études* »⁴³⁸.

Les *groupes de travail géographiques et thématiques* permettent l'ouverture des discussions relatives aux études fournies par RFF aux collectivités territoriales, services de l'Etat, organismes socioprofessionnels, associations et personnalités choisies selon leur expertise ou leur représentativité. Leur rôle est de s'assurer de la compatibilité entre les projets portés par le territoire et l'élaboration du tracé de la LGV. Par exemple, dans l'Agenais, l'Agglomération d'Agen projette de créer une zone d'accueil d'entreprise identifiée sous l'appellation Technopole Agen-Garonne. Des discussions sont également en cours auprès des concessionnaires de l'autoroute A62 afin de créer un nouvel échangeur qui desservirait le secteur. L'un des enjeux pour le maître d'ouvrage est de prendre en compte les projets locaux d'infrastructures et de positionner le tracé et la nouvelle gare de manière « cohérente » sur le territoire. Autrement dit, l'enjeu est de veiller à l'adéquation, en termes d'implantation et d'emprise territoriale, entre le projet de LGV et les projets locaux. Là encore, le préfet coordonnateur désigne, sur proposition de RFF et du *comité de pilotage*, les participants à ces groupes de travail. Une certaine liberté et marge de manœuvre semble être

⁴³⁶ Extrait de la Charte de la concertation territoriale, p. 6.

⁴³⁷ Idem

⁴³⁸ Idem, p. 7.

possible puisque les participants peuvent également proposer des « *sujets à explorer* »⁴³⁹. En retour, « *ils ont la responsabilité d'informer les organismes ou institutions qu'ils représentent* »⁴⁴⁰ afin de garantir une bonne circulation de l'information.

Concernant les *forums* de la concertation, ils ont un statut particulier dans le processus de discussion comme l'a matérialisé RFF dans son schéma :

*« Un forum de la concertation permet d'organiser un débat autour d'une thématique selon une opportunité identifiée lors des réunions de concertation ou selon l'actualité des projets »*⁴⁴¹.

En pratique, deux débats ont été organisés par RFF. Il s'agit de réunions publiques dont la première⁴⁴² a permis de réaliser un point d'étape sur l'avancée du projet et la seconde⁴⁴³ de réaliser un bilan des actions de concertation avec les représentants du territoire. Autrement dit, il s'agit davantage de générer de l'information à destination du territoire, à la demande des élus ou de la population, plutôt que de susciter un véritable débat contradictoire.

A ces instances s'est ajoutée la *concertation de proximité*. Celle-ci ne figure pas sur le schéma (p.170), mais est cependant spécifiée dans la Charte :

*« La concertation de proximité se déroule avec les collectivités des territoires concernés, les services de l'Etat, les organisations socioprofessionnelles (agricole, viticole, forestière...), les associations de protection de l'environnement, les opérateurs ferroviaires, les associations représentant les habitants du fuseau... Elle traite de manière transversale de l'ensemble des thématiques de la concertation, au fur et à mesure de l'avancement des études »*⁴⁴⁴.

Le maître d'ouvrage a, en effet, été confronté à une demande forte de participation de la part des élus ruraux et des associations de riverains ou de défense de l'environnement. Dans chaque département traversé par la LGV, les élus ruraux et les riverains se sont d'ailleurs regroupés en *Collectif*. A défaut de pouvoir empêcher l'implantation de l'infrastructure, ces collectifs ont adopté une attitude consistant à interroger les justifications sur les choix de tracé durant les réunions. Or, très vite leur présence au sein des groupes de travail thématique et géographique a suscité des réticences de la part des grands élus et des représentants institutionnels favorables à la LGV en raison de certaines questions posées qui dérangent. D'une réunion à l'autre, les propositions de tracé présentées par RFF aux participants ne renvoyaient pas toujours à une logique technique (« *un tracé le plus linéaire possible* »⁴⁴⁵)

⁴³⁹ Extrait de la Charte de la concertation territoriale, p. 7.

⁴⁴⁰ Idem.

⁴⁴¹ Idem, p. 8.

⁴⁴² Le 23/11/2009 à Mont de Marsan

⁴⁴³ Le 28/11/11 à Bordeaux

⁴⁴⁴ Extrait de la Charte de la concertation territoriale, p. 8.

⁴⁴⁵ Propos d'un enquêteur travaillant pour RFF (code enquête ER4).

mais étaient également le fruit de « *négociations entre élus* »⁴⁴⁶, prenant place entre deux rencontres, afin d'impacter le moins possible certains secteurs urbanisés.

Dans la mesure où ces *collectifs* ne relèvent ni d'association agréée ni du public à consulter, il a été décidé de mettre en place des rencontres « *spécifiques* »⁴⁴⁷.

*« Les réunions avec les associations représentant la population des communes concernées par le fuseau vont se poursuivre. Des groupes de concertation vont ainsi être organisés afin, d'une part, de répondre aux questions et préoccupations des habitants et, d'autre part, d'échanger pour réfléchir aux mesures à prendre pour une meilleure insertion des lignes nouvelles dans les territoires »*⁴⁴⁸.

La participation de ces militants pose problème au maître d'ouvrage. Afin de contourner cette difficulté, RFF s'est très tôt positionné en faveur du respect de la « *Gouvernance à 5* » évoquée comme un principe de participation lors du Grenelle de l'environnement. « *La Gouvernance à cinq, issue du Grenelle a porté atteinte à la présence du grand public : assises à la table des négociations, les ONG françaises se sont concentrées sur la reconnaissance et la consolidation de leurs positions* »⁴⁴⁹. A l'inverse, « *les mesures visant à porter la démocratie environnementale en dehors de la sphère associative apparaissent particulièrement pauvres* »⁴⁵⁰.

Concrètement, dans notre cas, c'est le même phénomène qui est observable dans le cadre de la concertation territoriale. **Les associations locales de défense de riverains ou d'un secteur géographique particulier ne sont pas agréées et ne sont donc pas considérées comme légitimes par le maître d'ouvrage pour participer à ces instances de concertation. Une place à part, comme celle du « public » leur a été assignée.**

Pour conclure, dans sa dimension *dialogue avec les acteurs*, le dispositif de *concertation GPSO* s'apparente aux débats publics « Bianco ». En effet, **le préfet coordonnateur occupe une position centrale dans le processus** : il désigne, avec RFF, les participants aux instances, il initie les différentes rencontres puis valide les comptes-rendus avant diffusion. En ce sens, son rôle est ambigu. Il est à la fois représentant de l'Etat sur le territoire, organisateur et garant du débat, il valide les études et les étapes d'avancement du projet avant de les transmettre au gouvernement qui va ensuite acter le processus par décision ministérielle. Selon cette perspective, et à l'instar de ce qui a été observé dans le cadre des débats

⁴⁴⁶ Propos d'un militant associatif (code enquêté EA10).

⁴⁴⁷ Idem.

⁴⁴⁸ Extrait de la lettre d'information n°5 parue en juin 2010, p. 2.

⁴⁴⁹ Ballan E., « Démocratie et environnement, un mariage arrangé », Territoires, 2011, p.29.

⁴⁵⁰ Barbier R. et Larrue C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », 2011, p.87.

« Bianco », il semble bien que les modalités de cette concertation territoriale portent la marque de « *la volonté de contrôle* »⁴⁵¹ des promoteurs de l'infrastructure, « *tant leur crainte est grande de voir une offre de débat réduire le travail de mobilisation institutionnelle des exécutifs régionaux pour capter des infrastructures sur leur territoire* »⁴⁵². Les collectivités territoriales et les institutions dominant largement au sein de chaque réunion. Le travail de cloisonnement mené vis-à-vis des associations et du « public » prend tout son sens. Le dispositif semble mettre de côté, sans les museler, les protagonistes dont le potentiel subversif paraît trop important. En réalité, les espaces ouverts à la participation du public dans le cadre de ce dispositif, comme nous allons le voir maintenant, laissent peu de place aux controverses autour du projet. Pour paraphraser J.M. Dziedzicki, celles-ci ne sont plus seulement *purgées* mais littéralement mise à l'écart avec les citoyens qui les portent.

I.2. La consultation GPSO : quelle place pour le citoyen ?

La place des différentes parties prenantes est loin d'être équivalente dans le processus de concertation autant en termes d'information que de marges de manœuvre.

Tout d'abord, il convient de relever qu'entre le débat public et l'ouverture au public de la concertation territoriale GPSO, il s'est écoulé plus de quatre ans. Durant ce laps de temps, le public n'a reçu aucune information. Beaucoup de militants associatifs sont « *tombés des nues* »⁴⁵³ lorsqu'ils ont découvert le fuseau retenu en 2009. La prise en charge de la LGV dans la presse locale et régionale est éclairante sur ce point. Entre avril 2006, date de parution de la délibération par RFF confirmant l'opportunité de la LGV Bordeaux-Toulouse et février 2009, il y a peu d'articles qui mentionnent le projet. C'est vrai pour les journaux locaux⁴⁵⁴ sur les départements de la Haute-Garonne, la Gironde et le Lot-et-Garonne. En Haute-Garonne, le premier article qui replace la LGV sur la scène publique date du 21 février 2009. Le président du conseil régional « *fait l'état des lieux* »⁴⁵⁵ de la situation relative à la participation financière du gouvernement sur le projet de LGV en dénonçant un « *chantage* »⁴⁵⁶. Le gouvernement explique que si les collectivités territoriales souhaitent la LGV, elles devront la

⁴⁵¹ Rui S., « Ressorts et incidences de l'autorité du garant sur les débats publics. Des commissions de suivi BIANCO à la CNDP », in Revel M. et al., 2007, p.103.

⁴⁵² Idem, p.104.

⁴⁵³ Propos d'un militant associatif qui a découvert le projet par voie de presse en 2009 (code enquêté EA5).

⁴⁵⁴ Le journal Sud Ouest couvre les départements du Lot-et-Garonne (2 articles recensés) et de la Gironde (5 articles recensés). Quant au journal La Dépêche du Midi, il couvre le Lot-et-Garonne (3 articles recensés) et la Haute-Garonne (13 articles).

⁴⁵⁵ Article de la Dépêche du Midi paru le 21/02/2009.

⁴⁵⁶ Idem

financer. En Gironde, le 6 mars 2009, la presse locale explique que « *circulent sous le manteau les lieux de passage possibles de la LGV Bordeaux-Toulouse* »⁴⁵⁷. Cet article fait écho à la mise en place des *comités territoriaux* dans lesquels le couloir de passage retenu est présenté aux élus locaux. Ces rencontres ont donc *fuité* dans la presse bordelaise car le projet, présenté à ce stade aux élus locaux, est loin de faire l'unanimité. Dans le Lot-et-Garonne, l'article du 13 mars 2009 indique que des études sont en cours au sujet de la localisation de « *la gare LGV agenaise* »⁴⁵⁸. Autrement dit, ni la poursuite des études de tracé, ni la concertation territoriale ne sont lancées de manière officielle. Aucun article de presse n'en parle jusqu'en octobre 2009⁴⁵⁹, suite à la parution du premier numéro de la lettre d'information du GPSO à destination du public. Pour avoir un ordre de grandeur, sur ces trois départements, on peut recenser environ une trentaine d'article entre 2006 et 2009 sur la LGV Bordeaux-Toulouse alors qu'entre le mois de septembre 2009 et décembre 2014, on recense sur ces mêmes départements plus de 8000 occurrences⁴⁶⁰.

I.2.a. L'information du public

Tout d'abord, l'*information* se met en place dès 2009. Elle renvoie à un important dispositif de communication autour du projet GPSO et de ses avancées : un site Internet, de nombreux documents de communication, comme les lettres d'information ou les Flash Infos, distribués dans les boîtes aux lettres ou les mairies, des publications régulières de comptes-rendus, de bilans, des communiqués de presse, d'avis, etc. Vis-à-vis du public, l'objectif est de donner de l'information en toute transparence jusqu'à ce que le projet soit soumis à l'enquête publique. Un programme clair, en trois étapes signifiant les objectifs à atteindre en termes d'élaboration du tracé, se met en place (voir le schéma ci-dessous).

L'enjeu de la première étape est d'aboutir à l'élaboration d'un fuseau large d'un kilomètre. Pour procéder, des groupes de travail thématique et géographique composés des services des collectivités locales et de l'Etat, des acteurs socioprofessionnels, des associations agréées et des experts, ont été mis en place sur chaque secteur. Il s'agit d'échanger de la connaissance entre d'une part les parties prenantes locales et d'autre part les experts du maître d'ouvrage autour de quatre thématiques⁴⁶¹ :

- *Fonctionnalités et services de transport ;*
- *Aménagement du territoire et développement local ;*

⁴⁵⁷ Article du Sud Ouest paru le 06/03/2009.

⁴⁵⁸ Article du Sud Ouest paru le 13/03/2009.

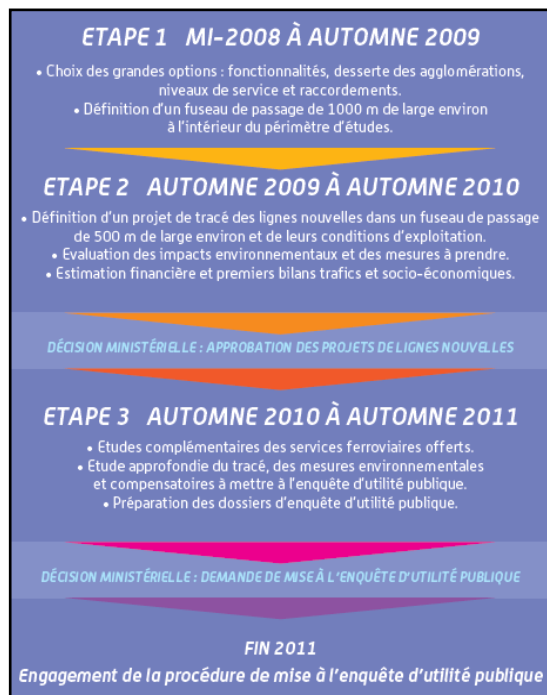
⁴⁵⁹ Article de la Dépêche du Midi du 03/10/2010 intitulé : « La LGV, l'heure des choix ».

⁴⁶⁰ Sud-Ouest et Dépêche du Midi

⁴⁶¹ D'après le compte-rendu de cette étape présenté dans le power-point du collège des acteurs, diapositive 22.

- *Environnement et développement durable ;*
- *Enjeux fonciers et patrimoniaux.*

Programme des étapes d'élaboration du tracé



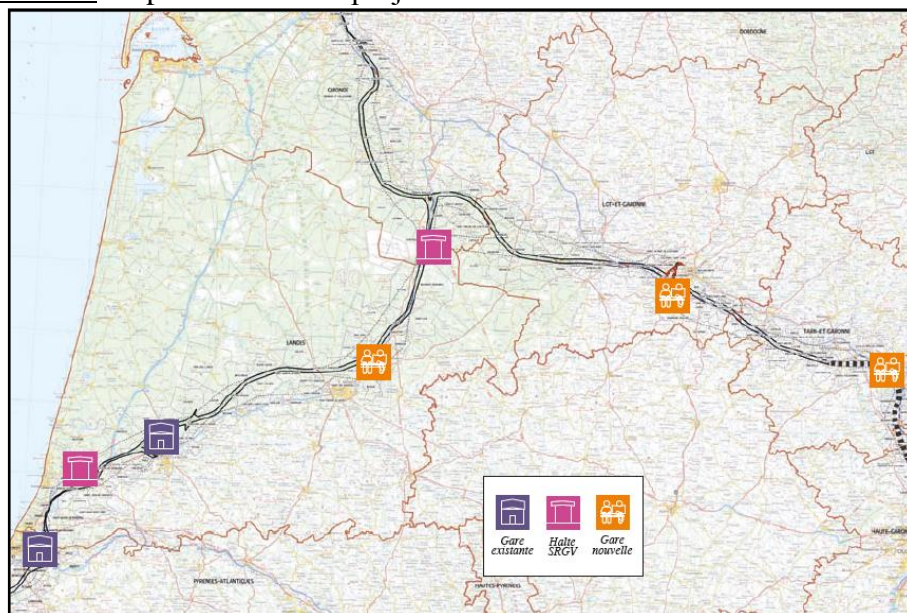
Source : RFF, lettre d'information n°1 paru en septembre 2009.

Deux observations doivent être soulignées ici. La participation des associations, parce qu'elle n'est ouverte, à ce stade des échanges, qu'à celles qui sont agréées, ne concerne que les associations affiliées à la FNE (Uminate, SepanLog et Sepanso) pour l'environnement et la FNAUT (Aquitaine et Midi-Pyrénées) pour les usagers des transports. Les associations de riverains ou de protection d'un secteur en particulier ne sont pas reconnues par le maître d'ouvrage. Sur l'ensemble des instances mises en œuvre par RFF dans le cadre du *dialogue avec les acteurs*, seuls les *groupes de travail thématiques et géographiques* n'associent des représentants associatifs. Ce qui nous amène à la seconde observation. La majorité des débats qui se tiennent dans le cadre de la concertation territoriale relèvent d'échanges systémiques, surtout que certaines collectivités siégeant au sein des *groupes de travail thématiques et géographiques* sont également intégrées aux *comités territoriaux*. Autrement dit, c'est principalement vis-à-vis des décideurs politiques et des institutions présentes sur le territoire que le maître d'ouvrage transforme ses pratiques en matière de conduite de projet. A l'exception des représentants associatifs agréés, durant l'étape 1, le « public » ne participe pas aux débats. **L'espace public intermédiaire ouvert par la procédure est donc relativement fermé et n'est pas accessible aux associations de riverains par exemple.**

C'est seulement lors de la mise en place de l'étape 2 que les associations non agréées vont remporter une première victoire relative à leur participation aux débats avec RFF. L'enjeu de

cette étape consiste à réduire le fuseau de passage d'un kilomètre à 500 mètres pour pouvoir prendre en compte avec plus de précision les impacts environnementaux du projet et relever les mesures d'insertion à mettre en œuvre notamment concernant le bruit. Il est important de relever qu'entre l'automne 2009 et le printemps 2010, alors que ce fuseau d'un kilomètre circule (voir carte ci-dessous) et est relayé dans la presse locale, le nombre de création d'associations explosent.

Carte 11 : représentation du projet GPSO selon un fuseau d'étude de 1 km



Source : RFF, lettre d'information n°4, avril 2010).

Les citoyens se mobilisent sur l'ensemble du tracé et des manifestations contre le projet éclatent. Ces associations non agréées « *s'insurgent* »⁴⁶² alors d'être mises à l'écart du processus de concertation, **conduisant RFF à mettre en place et à organiser les réunions de concertation de proximité :**

« On n'est pas dupe, on sait que les associations dérangent et c'est pour ça qu'ils ont proposé que les associations fassent des réunions spécifiques, en dehors de toutes les autres. Nos questions dérangent. Parce qu'un coup on nous dit qu'une LGV ça doit être une ligne la plus droite possible, et par endroit quand on posait des questions sur tels ou tels virages, on voit bien que c'était fait en fonction d'intérêts privés et de rapport de force. Dans les réunions c'est ça qu'on voyait et on n'avait jamais aucune justification réelle. Il y avait un refus de répondre à ces questions, du coup j'ai insisté et ensuite on nous a collé à part, dans une réunion à part. Les grands élus ils avaient leur comité de pilotage, les élus avaient leurs réunions, nous, les associatifs, on était avec certains représentants institutionnels. C'est vrai que dans ces réunions spécifiques, on a pu s'exprimer, et nos propres interrogations pouvaient être mieux prises en compte mais on n'était qu'entre nous »⁴⁶³.

⁴⁶² Propos d'un militant associatif (code enquête EA10).

⁴⁶³ Idem

L'étape 2 de la concertation territoriale se caractérise principalement par des échanges entre le maître d'ouvrage et les représentants politiques et institutionnels, membres des différents groupes de travail ou comités. Ces débats systémiques sont extrêmement riches et animés car le projet n'est toujours pas consensuel au sein de la sphère politique.

D'une part, suite aux débats public relatifs à la LGV Bordeaux-Toulouse (2005) et à la LGV Bordeaux-Hendaye (2006), le conseil régional d'Aquitaine et celui de Midi-Pyrénées se sont ralliés pour peser en faveur du rapprochement des deux lignes LGV. Alors que les deux projets se trouvaient en situation de concurrence durant les débats publics, dorénavant le GPSO permet aux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées de s'accorder pour peser davantage face au gouvernement. A ces *grands élus* régionaux, se sont associés les présidents des intercommunalités ayant négocié auprès du maître d'ouvrage une desserte LGV (les communautés urbaine de Bordeaux et Toulouse, les agglomérations d'Agen, de Montauban, de Mont-de-Marsan et de Dax).

D'autre part, de nombreux élus ruraux fortement impactés par le tracé de la LGV commencent à contester le projet. Ils se mobilisent pour dénoncer les effets dévastateurs de l'infrastructure sur les territoires ruraux en raison des dommages environnementaux et des impacts sur l'économie locale à dominante agricole, viticole ou sylvicole. Dans le cas étudié ici, certains élus ruraux évoquent les études réalisées⁴⁶⁴ par des chercheurs qui s'intéressent aux effets de la LGV, dans la durée, sur les territoires desservis par l'infrastructure. L'opposition se construit autour des effets négatifs de la LGV. En amplifiant « *la polarisation* »⁴⁶⁵ des territoires autour des grandes agglomérations, la LGV apparaît davantage « *comme une infrastructure de rabattement vers les grands pôles régionaux plutôt que comme une infrastructure de maillage* »⁴⁶⁶. De plus, l'électorat de ces élus ruraux n'hésite pas à faire pression. Le maître d'ouvrage se trouve désormais confronté à une opposition qui s'organise tant de la part de la société civile que de la part de la sphère politique.

Pour illustrer notre propos, dans l'Agenais, le fuseau retenu à l'automne 2009 a provoqué la mobilisation des habitants de la commune de Boé, limitrophe à la ville d'Agen. Le vieux village se trouve fortement impacté par le tracé prévisionnel et de nombreuses habitations seront détruites si cette hypothèse de ligne est retenue. Une association de riverains soutenue par le maire s'est constituée. Leur mobilisation a trouvé écho auprès des associations de

⁴⁶⁴ Lors d'un entretien, deux élus ruraux (code enquête EE1 et EE2), m'ont même conseillé de consulter les travaux de Marie Delaplace, chercheuse à l'université de Reims.

⁴⁶⁵ Propos des élus ruraux (EE1 et EE2) en référence aux travaux de Marie Delaplace.

⁴⁶⁶ Delaplace M., Bazin S., Beckerich C., Blanquart C., *Les enjeux et opportunités de la Grande Vitesse Ferroviaire en termes de développement local et de développement durable : une analyse fondée sur la production et l'appropriation des innovations de services*, 2013, p.61.

préservation de l'environnement dans la mesure où ce tracé prévoit un double franchissement de la Garonne, qui est en zone Natura 2000. Grâce au soutien de la SepanLog (FNE) les militants boétiens ont pu faire pression d'une part, au sein des groupes de travail thématiques pour faire évoluer les hypothèses de tracé en proposant la réalisation de nouvelles études. D'autre part, le soutien du maire de Boé, également vice-président de l'Agglomération d'Agen, permet d'entamer des négociations au sein du conseil communautaire. Le tracé codé « HT 222 » par le maître d'ouvrage est invalidé par le conseil communautaire. Des études sont lancées, cofinancées par l'Agglomération et RFF pour mettre au jour des variantes du tracé. Le tracé codé « HT 226 » voit le jour car *« il constitue l'option d'intégration environnementale la mieux maîtrisée, un compromis financier acceptable et en termes de performance ferroviaire, recevable »*⁴⁶⁷. Cette démarche va également contribuer à infléchir le comité territorial, directement en prise avec le *comité de pilotage*. Boé obtiendra finalement gain de cause en juin 2011 et ne sera pas impactée par la LGV.

L'étape 3 de la concertation territoriale s'étend sur une année environ de l'automne 2010 à 2011. L'enjeu est de finaliser le tracé afin de préparer le dossier nécessaire à l'engagement de la procédure d'enquête publique. Cette étape renvoie essentiellement à la phase de consultation du public, mise en œuvre durant l'enquête par questionnaire dès le mois de septembre 2010. Nous aborderons cette étape en détail plus loin (voir II.2.c).

En parallèle, le programme d'information élaboré par RFF prévoit, de septembre 2009 à avril 2012, la publication régulière de lettres d'informations. Sur cette période, ce sont 14 lettres qui sont parues, soit en moyenne un numéro tous les deux mois et demi. Au-delà de l'information délivrée, le maître d'ouvrage cherche également à rassurer quant à la transparence du dispositif. Par exemple, dès la lettre d'information n°2 parue en novembre 2009, RFF permet au vice-président de la Sepanso d'exprimer publiquement ces doutes sur la démarche :

*« Nous sommes déçus par les décisions prises suite aux débats publics et par la façon dont la concertation est menée. Celle-ci est une grande illusion de dialogue, un alibi. Elle se focalise sur des détails sans appréhender une vue d'ensemble et la réelle utilité de ces aménagements ferroviaires. Elle est trop dense et nous empêche tout dialogue constructif. Aujourd'hui, nous y participons « à reculons ». Et de nombreux acteurs locaux pensent comme nous »*⁴⁶⁸.

L'objectif de transparence poursuivi par le maître d'ouvrage ne signifie donc pas que les associations auront davantage la possibilité de remettre en question le projet. Cela indique

⁴⁶⁷ Extrait des délibérations de la communauté d'agglomération d'Agen du 30 juin 2011.

⁴⁶⁸ Extrait de l'interview du vice-président de la Sepanso dans la lettre d'information n°2 du GPSO, p.2.

uniquement que l'accès à l'information est facilité. Par conséquent, certaines négociations qui opéraient en « *coulisse* »⁴⁶⁹ entre les représentants politico-institutionnels les plus puissants et RFF, prennent dorénavant le risque d'être connues et dénoncées publiquement. C'est ce qui s'est produit sur le tronçon Bordeaux-Dax, notamment. Bien que ce tronçon ne soit pas au cœur de ce travail, cette situation exemplifie notre propos. Au premier trimestre 2015, un conseiller ministériel a comparu devant le tribunal correctionnel de Paris⁴⁷⁰. Il est accusé d'être intervenu en faveur d'un tracé alternatif de la LGV dans les Landes pour épargner sa maison familiale. Les accusations retenues contre lui relèvent de la « *prise illégale d'intérêt* » et du « *mélange des genres* »⁴⁷¹. En effet, alors que le fuseau de passage était arrêté au sein des différents *comités territoriaux* en janvier 2010, il lui est reproché d'avoir utilisé ses relations pour appuyer un changement de tracé auprès de RFF et du secrétaire d'Etat aux Transports. Les associations impliquées dans les groupes de travail se sont rendus compte rapidement que le tracé avait été modifié. Elles ont donc demandé à RFF de se justifier. Les associations mobilisées dans les Landes ont alors eu connaissance de l'existence de « *magouilles* »⁴⁷² et se sont constituées partie civile contre l'individu.

I.2.b. La participation du public selon le maître d'ouvrage : une prise en charge des collectivités locales

Selon la conception de RFF relative à la participation du public, celle-ci n'est pas perçue comme relevant de son propre ressort durant cette première étape de la concertation territoriale. Sa part, vis-à-vis de la population, concerne essentiellement l'information comme le relève avec humour un militant associatif :

*« En France, un projet peut être ralenti par manque d'information à destination du public, mais noyer la population avec une quantité d'informations et des propos indéchiffrables, ce n'est pas un délit »*⁴⁷³.

Pour le reste, c'est aux représentants politiques et institutionnels de remplir ce rôle d'information et de dialogue avec le territoire concerné. Selon cette perspective, c'est par exemple aux chambres consulaires ou élus municipaux de s'assurer que les positions qu'ils prennent sont bien en accord avec ceux qu'ils représentent. Or, comme nous l'avons déjà souligné dans le cadre du débat public de 2005, de nombreux élus ont une « *vision*

⁴⁶⁹ C. Blatrix, « Scènes, coulisses et interstices du débat public » dans M. Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007

⁴⁷⁰ Trois mois de prison avec sursis et une amende ont été requis par le procureur de la République. Le délibéré a été fixé au 20 mai 2015. L'individu a finalement été relaxé.

⁴⁷¹ Extrait de l'article du Sud Ouest du 23 mars 2015 intitulé « Tracé de la LGV Bordeaux-Dax dévié : trois mois avec sursis requis contre l'ex-conseiller ministériel »

⁴⁷² Propos d'un militant associatif (code enquête EA20)

⁴⁷³ Propos d'un militant associatif (code EA6).

incarnative de leur mandat »⁴⁷⁴. En ce sens, de leur point de vue, le fait d'être élu garantit la justesse de la position prise vis-à-vis des citoyens.

A Agen, par exemple, lorsque les élus municipaux ont dû trancher au sujet de l'implantation de la gare, aucun débat n'a été organisé avec la population. Le maire d'Agen avait un avis clair sur le sujet qu'il avait déjà eu l'occasion d'exprimer durant le débat public alors qu'il était député. Selon lui, il fallait construire une nouvelle gare et assurer une liaison ferroviaire entre la gare centre-ville et la gare nouvelle pour éviter une rupture de charge des voyageurs. Cette position, il la défend en premier lieu au sein du conseil municipal. Il y a eu de longs débats entre les conseillers municipaux laissant apparaître de profonds désaccords. Pour certains élus, le maintien de la gare en centre-ville d'Agen renforce la position centrale de la commune vis-à-vis des autres communes de l'agglomération. Selon cette perspective, la gare renforce le rayonnement de la ville préfecture dans tout le département. Délocaliser la gare est ainsi vécu comme pouvant affaiblir durablement l'attractivité d'Agen et de son centre-ville historique et commerçant. A l'inverse, pour le maire, la création d'une nouvelle gare, plus accessible aux automobilistes, vise à faire de l'agglomération d'Agen (et pas seulement de sa ville préfecture) « *la capitale de la moyenne Garonne* »⁴⁷⁵. Selon sa conception, il s'agit de structurer une agglomération à 100 000 habitants⁴⁷⁶ en pôle de développement économique et de compétitivité pour peser dans l'axe Bordeaux-Toulouse. Il a finalement obtenu le soutien de son équipe.

Puis une « *réunion publique d'information* »⁴⁷⁷ en décembre 2009 s'est déroulée durant laquelle les avantages et les inconvénients relatifs au maintien de la gare en centre-ville et ceux relatifs à la création d'une gare nouvelle étaient mis en balance. En réalité, le contenu de la présentation s'avère loin d'être neutre et fut plutôt à charge du maintien de la gare en centre-ville. En effet, les deux options ont été considérées. D'un côté, le maintien de la gare en centre-ville nécessite la construction d'un shunt ferroviaire. Il s'agit de construire un tronçon entre le tracé de la LGV et la gare d'Agen pour la desservir. Une carte et une photo ont été mobilisées pour montrer les impacts humains de ce décrochage ferroviaire dans la commune de Colayrac-Saint-Cirq. D'un autre côté, la création d'une nouvelle gare nécessite, au-delà de l'emprise foncière du bâtiment et de son parking, qu'une liaison ferroviaire entre la

⁴⁷⁴ Sadran P, « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public » In Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.147.

⁴⁷⁵ Propos tenus par le maire d'Agen.

⁴⁷⁶ L'un des enjeux de mandat du président de l'agglomération d'Agen a constitué justement à étendre le territoire intercommunal en intégrant de nouvelles communes. En quelques années l'agglomération d'Agen est passée de 7 communes à 29.

⁴⁷⁷ Intitulé de la réunion tel que figurant sur le power-point de présentation.

nouvelle gare et la gare en centre-ville soit construite pour la circulation des TER. Or, à l'inverse du scénario précédent, aucune photo ou carte n'a été affichée pour dévoiler les impacts de cette infrastructure. Autrement dit, les impacts sur le territoire agenais de l'option « gare centre » ont été davantage documentés que pour l'option « nouvelle gare ». De même, dans les communes voisines pressenties pour accueillir la nouvelle gare aucune réunion d'information ne s'est tenue pour faire un état des lieux de toutes les infrastructures routières et ferroviaires nécessaires au maillage territorial du projet. L'information est restée cloisonnée à la ville d'Agen alors que les enjeux du projet, les impacts humains et environnementaux touchent en réalité plusieurs communes. Selon la conception des élus locaux, ce travail de discussion avec les populations locales relève davantage de la compétence des communes que de l'intercommunalité. Néanmoins, l'enquête de terrain a révélé que de nombreux élus ruraux, bien qu'impactés, ne possédaient que peu d'informations sur le sujet.

Pour finir, le conseil municipal d'Agen a délibéré en faveur de la création d'une nouvelle gare et a fourni une copie de sa décision au maître d'ouvrage, en mettant en avant l'organisation d'un « *grand débat public* »⁴⁷⁸ local. Aussi, face à cet apparent consensus émergeant sur le territoire agenais, RFF s'est donc référé aux élus municipaux et a pris acte de cette décision pour l'inscrire dans le fuseau qui a ensuite été soumis pour validation au *comité territorial*. Le maire d'Agen étant également président de l'intercommunalité siège au sein de ce *comité territorial* qui a, sans suspense, validé cette modalité de desserte d'Agen. Cette décision est ensuite transmise au *comité de pilotage* avant de terminer sur le bureau du ministre des Transports pour l'acter dans la décision ministérielle du 27 septembre 2010.

I.2.c. La consultation du public : l'enquête par questionnaire

Le deuxième volet relatif à la participation du public dans le cadre de la concertation territoriale concerne, en réalité, une *consultation du public*. Suite à la décision ministérielle du 27 septembre 2010, les fonctionnalités du projet, les modalités de desserte des villes et le fuseau d'un kilomètre sont actés. Concrètement, cette décision signifie que, dans l'Agenais, le choix de créer une nouvelle gare ne peut plus être remis en question. Dès le mois d'octobre 2010, le maître d'ouvrage ouvre alors la concertation territoriale à la *consultation du public*. Des promontoires sont installés dans toutes les mairies et intercommunalités concernées par le tracé. Quant aux habitants recensés dans le fuseau de 1000 mètres, le questionnaire est envoyé par la Poste.

⁴⁷⁸ A noter : la rencontre du 7 décembre 2009 au théâtre municipal est définie comme « réunion publique d'information » dans le power point de présentation et comme « grand débat public » dans la délibération du conseil municipal du 21 décembre 2009.

« Les études GPSO avancent et se poursuivent avec, pour nouvel objectif, la recherche du tracé des deux lignes nouvelles. Ce tracé sera proposé au Comité de pilotage GPSO d'ici fin 2011 puis au Ministère chargé des transports pour approbation. Suivra ensuite l'enquête d'utilité publique sur un tracé inscrit dans une bande de 500 m (250 m de part et d'autre du tracé). Pour la recherche du tracé, RFF souhaite associer les habitants concernés par GPSO grâce à quatre temps de consultation entre octobre 2010 et le 3e trimestre 2011 »⁴⁷⁹.

En parallèle, l'année 2010 marque un tournant dans la contestation que la consultation GPSO ne parviendra pas à contenir, bien au contraire, elle va l'exacerber. En effet, les associations tentent de rouvrir la discussion relative à l'opportunité du projet, ce qui n'est pas l'objet de la consultation GPSO. Les militants se sont donc mobilisés pour que cet enjeu apparaisse dans le cadre de l'enquête par questionnaire.

Quatre temps de consultation du public se sont mis en place. Le premier questionnaire, diffusé du 4 au 30 octobre 2010, porte uniquement sur les modalités de la consultation. Le deuxième s'étend du 20 décembre 2010 au 8 janvier 2011 et concerne les hypothèses de tracé retenues. Le troisième temps de consultation s'est mis en place du 9 mai au 21 mai 2011. Le questionnaire présente plusieurs variantes du tracé, au préalable validé par les élus locaux et il est demandé aux répondants leur avis. Quant à la dernière étape, ouverte du 10 au 21 octobre 2011, sauf pour les Pyrénées-Atlantiques où elle s'est organisée plus tard. C'est un tracé *optimisé* qui a été soumis à discussion ainsi que les mesures d'insertion territoriale à envisager.

En termes de taux de réponse, il est possible de constater une nette progression d'un questionnaire à l'autre. D'un total de 281 répondants pour le questionnaire n°1, ce sont 6937 avis qui ont été recueillis dans la consultation n°3 et ce, sur l'ensemble du tracé. En ce qui concerne le contenu, des prises de position s'affirment. De plus en plus d'individus contestent l'opportunité du projet. D'après le bilan du premier questionnaire, environ 30% des répondants remettent en cause l'opportunité du projet. Lors du deuxième temps de la consultation, ce sont près de 58%⁴⁸⁰ des répondants qui émettent un avis libre pour contester l'opportunité du projet. De plus, des pétitions sont également remises au maître d'ouvrage représentant plus de 1400 signataires. Quant à la troisième étape de la consultation GPSO, 87% des avis concernaient l'opportunité du projet et proposaient « *la modernisation des lignes existantes comme alternative à la réalisation des nouvelles lignes* »⁴⁸¹. Selon le maître

⁴⁷⁹ Extrait de la lettre d'information du GPSO n°6 parue en novembre 2010, p.2.

⁴⁸⁰ Chiffre fourni dans le bilan de l'étape 2 de la consultation du public paru en janvier 2011.

⁴⁸¹ Extrait du bilan de l'étape 3 de la consultation du public paru en mai 2011, p.12.

d'ouvrage, les avis ont été rédigés sur la base d'une réponse préétablie proposée par des associations. Les opposants se sont alors organisés pour pouvoir peser, malgré le cadre qui leur était imposé par le questionnaire, dans le processus participatif. A défaut d'être entendues, elles se font néanmoins entendre. L'opportunité du projet est contestée et l'optimisation des voies défendue pour des raisons « *environnementales, fonctionnelles, technico-économiques* »⁴⁸². Même constat pour le quatrième questionnaire, 97% des répondants contestent l'opportunité du projet, contraignant ainsi RFF à ne pouvoir traiter que 157 avis sur les 5629 répondants.

Malgré la mobilisation, les avis et les pétitions, concernant l'opportunité du projet, ne font pas l'objet de discussion avec le public car ce n'est pas le sujet des consultations. Parce que l'organisation du débat public de 2005 est conçue pour répondre à cette question, l'opportunité du projet n'est plus considérée comme discutable par le maître d'ouvrage. Ce dernier n'aborde que l'élaboration du tracé et son insertion dans le territoire. Tout le reste est hors sujet. Selon le maître d'ouvrage, la réaction du public est « *normale* »⁴⁸³. Il doit simplement faire un effort supplémentaire de communication et de pédagogie pour que les citoyens se rendent compte par eux-mêmes du bien-fondé du projet :

*« Les résultats de cette consultation montrent également que le travail de pédagogie doit se poursuivre en ce qui concerne l'opportunité de la réalisation de lignes nouvelles par rapport au seul réaménagement des lignes existantes »*⁴⁸⁴.

A la lecture de cet extrait, il apparaît clairement que la participation du public se met en place selon une visée pédagogique. Il s'agit de « *socialiser le public* »⁴⁸⁵ à l'intérêt général : l'intérêt général relevant ici de la conception du projet tel que porté par le maître d'ouvrage et ses partenaires. L'enjeu n'est pas de convaincre le public du bien fondé du projet ou de son intérêt collectif mais de lui donner toutes les informations nécessaires pour que celui-ci arrive lui-même à cette conclusion. Pour de nombreux partisans du projet, si les citoyens contestent l'opportunité du projet, c'est qu'elle est mal comprise, et donc, il faut leur expliquer davantage. A aucun moment, ces protagonistes ne perçoivent l'opposition au projet comme porteuse d'une autre vision du vivre-ensemble. En ce sens, la participation du public reste problématique. D'autant que **le respect du principe de transparence de la part du maître d'ouvrage ne signifie pas que les associations et les citoyens ont davantage la possibilité de remettre en question le projet. Au contraire, les modalités retenues par le maître d'ouvrage, à savoir un dispositif au sein duquel les discussions concernent essentiellement le système étatique et laissent peu de place à la participation du public.**

⁴⁸² Extrait du bilan de l'étape 3 de la consultation du public paru en mai 2011, p.12.

⁴⁸³ Propos d'un enquêteur travaillant chez RFF (code enquête ER3)

⁴⁸⁴ Extrait du bilan de l'étape 2 de la consultation du public paru en janvier 2011, p.53.

⁴⁸⁵ S. Rui, La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique, Paris, Armand Colin, 2004, p.233.

Enfin, la concertation territoriale touche à sa fin et se matérialise par une décision ministérielle du 30 mars 2012 validant un tracé précis.

1.3. « Riverains en tant que citoyen » : une nouvelle forme de l'engagement civique ?

Dans la phase de *retour de projet* qui s'initie dès 2009, la concertation territoriale GPSO fait appel uniquement aux « riverains ». Le maître d'ouvrage cherche à impliquer les riverains afin qu'ils contribuent à l'élaboration du tracé et qu'ils réfléchissent aux mesures d'insertion de l'infrastructure qui sont nécessaires pour le territoire. RFF est donc dans une démarche inverse de celle du débat public de 2005. Durant le débat public, « *l'idée est d'instaurer suffisamment en amont des lieux de débat exempts des questions de riveraineté et des controverses afférentes* »⁴⁸⁶ afin de permettre au citoyen d'exprimer son avis sans l'entrave de sa territorialité. L'emprise du projet pour le seul tronçon Bordeaux-Toulouse concerne une surface de plus de 2000 km², ce qui accentue le problème de visibilité de cette LGV déjà peu connue au sein de la société civile. En ce sens, les couloirs de passage présentés durant les réunions sont si larges que le projet peut être le riverain de tout le monde et au final ne concerne personne en particulier. Le débat public permet une prise en charge de la LGV par les associations qui vont progressivement diffuser le problème.

En débat public, le « riverain » est écarté lorsque la question de l'opportunité du projet est encore discutable. Il s'agit, avant tout, pour le maître d'ouvrage de se protéger du phénomène NIMBY⁴⁸⁷. Dorénavant, parce que l'opportunité du projet n'est plus discutable, le riverain devient alors la cible privilégiée du dispositif de *concertation GPSO*. Et à l'inverse, l'implication du citoyen n'est plus requise puisque que le débat d'opportunité est clos.

Autant l'institutionnalisation du débat public que la concertation territoriale, contribuent à enfermer la discussion dans un cadre procédural prédéfini plutôt que de permettre « *la construction concurrentielle de l'intérêt général* »⁴⁸⁸. Dans la première configuration, c'est la prise en compte du « *citoyen en tant que riverain* »⁴⁸⁹ qui est empêchée, c'est-à-dire celle d'un citoyen connecté aux problématiques d'insertion territoriale que soulève le projet. Dans la

⁴⁸⁶ Blatrix C., « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in Revel M. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p.48.

⁴⁸⁷ Not In My Back Yard

⁴⁸⁸ Fourniau J-M., « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », dans *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, p.156.

⁴⁸⁹ Idem

seconde, c'est la figure du « *riverain en tant que citoyen* » qui est entravée, celle d'un riverain emprunt d'exigences universalisables quant à son appréhension du projet. Nous assistons donc à un renversement du processus tel que décrit par J.-M. Fourniau dans son analyse de « *l'expérience démocratique des citoyens en tant que riverains* »⁴⁹⁰. L'auteur explicite le processus par lequel, dans le cadre d'un conflit d'aménagement, les riverains deviennent des « *sujets politiques* »⁴⁹¹ revendiquant leur légitimité à prendre part à la construction de l'intérêt général.

Parce que le débat public permet d'asseoir l'opportunité du projet, la concertation territoriale ne permet plus aux discussions dans l'*espace public intermédiaire* de viser à la construction de l'intérêt général. Or, c'est précisément quand un tracé est suffisamment précis que cette entité conciliant le citoyen et le riverain peut se constituer en sujet politique. En ce sens, la *concertation GPSO* devient un déni de la citoyenneté des riverains qui n'ont alors plus la possibilité d'élever leur considération au-delà des hypothèses de tracés de la ligne. Dès que la contestation se généralise, les riverains vont revendiquer leur citoyenneté et leur droit de se constituer en sujet politique en rouvrant le débat sur l'opportunité du projet. Cette tentative de débordement du cadre de la *concertation GPSO* est manifeste dans l'analyse des questionnaires où les répondants abordent malgré tout l'opportunité du projet.

Dorénavant, ces « riverains » ne se présentent plus comme « *les victimes d'une injustice sociale* » mais comme « *les sujets d'un tort fait à la démocratie elle-même* »⁴⁹². En ce sens, le conflit change progressivement de nature. En parallèle d'un conflit d'aménagement du territoire se développe un conflit directement lié aux formes que revêt la démocratie représentative, notamment du point de vue de la prise en compte des positions civiques par les instances décisionnaires. Les associations locales contestent leur exclusion des débats portant sur l'intérêt général, et ainsi, elles remettent en cause la légitimité de l'action étatique. Comme le souligne B Manin, le conflit et la pluralité des forces en présence occupent une place essentielle dans le processus démocratique. Ce sont deux éléments conditionnant la liberté sociale. L'auteur précise également que « *la volonté majoritaire n'est pas légitime en elle-même* »⁴⁹³. Elle est légitime seulement parce qu'elle est constatée à l'issue d'un processus délibératif que « *tous les citoyens ont arbitré* »⁴⁹⁴. En ce sens, l'intérêt est porté à la fois sur la procédure et les conditions d'émergence de cette volonté majoritaire mais également sur

⁴⁹⁰ Fourniau J.-M., « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », dans *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, p.49.

⁴⁹¹ Idem, p.158.

⁴⁹² Idem

⁴⁹³ Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération », 1985, p.83.

⁴⁹⁴ Idem

l'existence de contre-pouvoirs. Ces derniers trouvent ainsi leur justification « *dans la nécessité de donner aux forces sociales politiquement minoritaires les moyens de faire prendre leur point de vue en considération* »⁴⁹⁵.

De même, les associations dénoncent, *a posteriori*, la manière dont le débat public s'est déroulé. Dans l'Agenais, le débat public de 2005 intervient dans un contexte où le projet n'est pas public et dans un territoire où, par méconnaissance du projet, les habitants n'étaient pas prêts à débattre. Autrement dit, **le cadrage et le format du débat n'ont pas fourni au territoire dans lequel il s'est inscrit les moyens de s'ériger en sujet politique ou en contre-pouvoir pour explorer des visions du territoire potentiellement contradictoires. Les associations locales, très rapidement s'organisent afin de sortir du stigmate du citoyen et justifier de leur droit d'argumenter, de participer, elles aussi, à la définition de l'intérêt général. Pour cela, elles ont dû s'organiser pour d'une part dénoncer la fermeture des discussions relatives à l'exploration de l'intérêt général et apporter des arguments nouveaux justifiant sa réouverture.**

Même si ces associations parvenaient à se frayer un chemin à « *la table des discussions qui compte* »⁴⁹⁶, force est de constater qu'il existe une asymétrie de taille entre la participation d'individus dans le cadre de leur travail et des bénévoles membres d'une association de défense de l'environnement ou des riverains :

*« L'accès à ces instances participatives peut représenter des coûts réels pour les non-professionnels : cout matériel, en temps et argent ; coûts cognitifs d'appropriation de dossiers complexes ; coûts symboliques liés à la nécessité d'exposition de soi et de prise de parole ; et enfin coûts dispositionnels. Ces coûts peuvent conduire à des formes d'auto-éviction ou de retrait laissant la place libre aux représentants des intérêts les mieux constitués »*⁴⁹⁷.

Selon les ressources des associations agréées par les pouvoirs publics, en termes de moyens humains ou financiers notamment, elles ne peuvent pas toujours répondre aux importantes sollicitations des instances de concertation mises en place pour qu'elles s'expriment. L'association SepanLog (FNE), à la différence de son homologue girondine, ne compte aucun salarié mais fait appel à la bonne volonté de ses membres pour représenter les positions de l'association. Les études menées sur le territoire sont réalisées par des environnementalistes rémunérés à la mission. Il n'y a pas de permanent. Il arrive que ces petites associations, par manque de moyens suffisants doivent sélectionner les dossiers et les

⁴⁹⁵ Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération », 1985, p.84.

⁴⁹⁶ Propos d'un militant associatif ayant participé à l'une de ces réunions (code enquêté EA2)

⁴⁹⁷ Barbier R. et Larrue C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », 2011, p.79.

causes dans lesquels s'impliquer pour répondre à cette injonction participative tout en conservant leur pertinence dans leurs interventions. Bien que la SepanLog fasse partie de la *Coordination 47* qui s'oppose au passage de la LGV sur le département, elle a également participé aux groupes de travail avec les communes, membres de l'Agglomération d'Agen, afin de revoir les plans locaux d'urbanisme (PLU). Faute de moyens, elle n'a pas pu peser de manière significative dans le processus de décision et le PLU soumis à l'enquête d'utilité publique en octobre 2012 reprend le tracé de la LGV retenu par RFF. De même, pour pouvoir continuer de poursuivre le financement des missions d'inventaire et de suivi des espèces sur le territoire lot-et-garonnais, la SepanLog a accepté de vendre les données recueillies à RFF, alors que la Sepanso a pu refuser, contraignant le maître d'ouvrage à réaliser ses propres relevés pour présenter un dossier complet dans le cadre de la procédure d'enquête publique relative au GPSO.

Conclusion

La *concertation GPSO* mise en place à partir de 2009, une fois le projet validé en 2006 suite au débat public de 2005, permet à la LGV Bordeaux-Toulouse de basculer dans une *logique de projet*. La concertation territoriale initiée en 2009 porte désormais sur un tracé qui se précise au fur et à mesure des rencontres avec les représentants politiques et institutionnels. Chaque avancée, suite au travail réalisé avec le territoire concerné, fait l'objet d'une validation ministérielle. Chaque étape du projet pose ainsi des jalons le prémunissant de toute remise en question possible et ce jusqu'à l'enquête publique.

L'objectif du dispositif de *concertation GPSO* est double. D'une part, le maître d'ouvrage élabore un tracé en sollicitant l'ensemble des partenaires institutionnels qui sont également impliqués dans le processus décisionnel. D'autre part, la population est consultée. Le principe de transparence mis en œuvre par le maître d'ouvrage relatif à l'information du public renvoie avant tout à un effort de pédagogie. Vis-à-vis du « public », l'enjeu de la concertation territoriale est de communiquer en continue afin de favoriser l'appréhension du projet par la société civile.

Aussi, **le dispositif GPSO, en considérant la question de l'opportunité de la LGV comme hors-sujet, va contribuer à généraliser le conflit territorial.** RFF, en ne s'appuyant que sur les « riverains » du projet pour échanger, favorise l'émergence d'une nouvelle forme d'engagement civique : le *riverain en tant que citoyen*. Alors que, pendant le débat public de

2005, le « riverain » était absent des discussions au profit du citoyen, maintenant c'est une mise à distance de ce dernier en faveur du premier qui est attendu par le maître d'ouvrage dans le cadre de la *concertation GPSO*. Dans le cas du débat public « *les riverains vont résister* »⁴⁹⁸ pour se faire entendre malgré le cadre qui les contraint. Ici, il ne fait aucun doute que le même processus est à l'œuvre, *les citoyens vont résister* pour continuer d'affirmer leur légitimité à construire, eux aussi, l'intérêt général. **L'existence d'un projet alternatif, porté par la Coordination 47, consistant à moderniser les voies existantes devient, comme nous allons le voir maintenant, un véritable enjeu autour duquel la société civile se structure pour peser sur le système politique.**

II. Engagement civique et renforcement de l'espace public autonome

Entre le débat public de 2005 et la réponse du gouvernement prévue durant l'été 2015 suite à l'enquête publique, le projet de LGV Bordeaux-Toulouse se sera progressivement installé pendant dix ans dans le débat local. La concertation institutionnalisée s'est faite très en amont, laissant peu de place à la participation du grand public. Puis, lorsque le projet se concrétise sur l'agenda politique, la controverse autour de cet aménagement se réactive dans le Bordelais et se généralise sur l'ensemble du tracé. En ce sens, **notre terrain montre bien que la mise en œuvre d'un débat en amont de la décision relative au choix du tracé n'empêche pas la controverse territoriale d'émerger *a posteriori***. Bien que les pratiques du maître d'ouvrage en matière de concertation et d'information du public évoluent pour prendre en compte les évolutions réglementaires et répondre à cet « impératif participatif », de son côté, la société civile s'adapte et se réorganise pour se faire entendre. Nous avons ainsi décelé l'apparition d'une nouvelle forme de l'engagement civique, le « *citoyen en tant que riverain* ». Aussi, au-delà du conflit territorial, un autre conflit s'ouvre dont l'enjeu est crucial d'un point de vue démocratique puisqu'il s'agit pour ces citoyens organisés d'être reconnus comme parties prenantes légitimes à construire l'intérêt général alors que le maître d'ouvrage ne traite dorénavant qu'avec les riverains du projet.

⁴⁹⁸ Fourniau Jean-Michel, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », dans *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, p.165.

La période d' « après-débat public » allant de 2009 à l'enquête publique de 2014 sera alors mise à contribution pour rouvrir « *les boîtes noires* »⁴⁹⁹ du projet de LGV Bordeaux-Toulouse. La première boîte noire c'est le débat public lui-même. Parce que cette procédure participative permet au maître d'ouvrage de rendre la question de l'opportunité du projet indiscutable, les opposants vont d'abord réclamer la tenue d'un nouveau débat. Face au refus de la part du gouvernement, la contestation civique va devoir s'affranchir du débat public pour exister à part entière. **Après le débat public, s'ouvre donc le débat civique.**

Puis, c'est une seconde boîte noire de la LGV que les militants vont tenter d'ouvrir. En effet, « *les options premières des politiques de transport, comme celles qui sont spécifiées dans le système TGV échappent à tout débat politique* »⁵⁰⁰. C'est ce que nous avons identifié en reprenant l'historique du projet de LGV Bordeaux-Toulouse. L'élaboration du SNIT en 1989 et les décisions successives du gouvernement relatives à sa mise en œuvre, autrement dit la politique ferroviaire de notre pays, échappe à toute discussion publique. En ce sens, « *l'évaluation pluraliste* »⁵⁰¹ du diagnostic initial, c'est-à-dire la phase d'identification du problème à solutionner, et des réponses à y apporter, le projet de LGV, constituant ainsi une réponse parmi d'autres envisageables, restent le monopole des experts ferroviaires. Selon cette perspective, **les associations, pour être entendues par les instances décisionnaires et pour que leur projet soit pris en compte, devront investir ce champ de l'expertise.** C'est ce que nous aborderons dans un deuxième temps. **Elles devront développer une expertise contradictoire crédible pour que le projet d'alternative soit considéré.** L'expertise devient un véritable enjeu pour maintenir la question de l'opportunité du projet d'actualité. Néanmoins, la maîtrise technique du projet par les associations, bien qu'indispensable ne sera pas suffisante pour faire évoluer le projet de manière significative.

Nous verrons alors, dans un troisième temps, comment les associations sont restées mobilisées et actives jusqu'à la mise à l'enquête publique du dossier et finalement être entendues par la commission d'enquête. Cette dernière a rendu le 27 mars 2015 un avis défavorable à la question : *le projet GPSO est-il d'utilité publique ?* Cet avis est consultatif. Le gouvernement reste libre de sa décision. Cependant, cette étape représente un soulagement pour les opposants qui se sentent entendus quand ils affirment l'inopportunité du projet de LGV Bordeaux-Toulouse depuis des années. Courant 2015, l'Etat s'est engagé à répondre. Dès lors, nous saurons si les associations, en plus d'avoir été entendues, ont été écoutées.

⁴⁹⁹ Lolive J., « Les politiques à « boîte noire » sont-elles négociables ? », dans *Gestion négociée des territoires et politiques publiques*, Espaces et Sociétés n° 97-98, Paris, l'Harmattan, 1999.

⁵⁰⁰ Idem, p.60.

⁵⁰¹ Idem, p.62.

II.1. Après le débat public, le débat civique

Dans cette partie, nous allons analyser la manière dont les citoyens se sont organisés pour se faire entendre. Alors que le maître d'ouvrage et les collectivités partenaires n'ouvrent dorénavant la participation qu'à l'élaboration du tracé, des associations vont se créer et se mobiliser pour défendre une autre vision de leur territoire. En effet, pour que le public puisse s'engager dans le processus de discussion, cela suppose « *qu'il se sente concerné, ce qui implique l'existence d'un projet suffisamment précis en termes d'implantation territoriale* »⁵⁰². Aussi, son implication dans le débat public, comme nous l'avons présenté, s'est trouvée mise en difficulté en raison de l'absence de tracé. Dorénavant qu'un tracé est en cours de définition, il ne s'agit plus, pour le maître d'ouvrage de revenir sur son opportunité.

Nous allons maintenant analyser, à l'échelle d'un territoire, le Lot-et-Garonne, comment les « citoyens » se sont organisés pour se faire entendre, malgré leur disqualification par les autorités. Nous nous sommes cantonnés au Lot-et-Garonne pour deux raisons. Une raison pratique, d'une part, liée à mon emploi au sein de la mairie d'Agen dans le cadre de la convention Cifre. Ce territoire était susceptible d'intéresser mes employeurs. D'autre part, les associations du Lot-et-Garonne sont rapidement devenues un « *moteur* »⁵⁰³ de la mobilisation contre le projet de LGV Bordeaux-Toulouse.

II.1.a. La genèse des mobilisations contre la LGV dans le Lot-et-Garonne

Le Lot-et-Garonne n'est pas le destinataire de l'infrastructure, c'est un territoire traversé de part en part qui, du coup, soit s'oppose « *au jouet des Toulousains* »⁵⁰⁴ soit tente de tirer son épingle du jeu pour attirer du développement économique. Un partisan du projet me confiait, pour défendre avec humour sa vision du développement économique qu' « *avec la Technopole Agen-Garonne et la LGV, Bordeaux et Toulouse deviendront bientôt les villes dortoirs d'Agen* »⁵⁰⁵. Cette situation explique, en partie, qu'au moment du débat public, la seule association locale existante, qui a participé aux réunions soit la SepanLog (FNE). Il n'existait à l'époque aucune autre association. **Toutes les associations opposées à la création de la LGV se sont créées pour l'essentiel entre 2009 et 2010.** Aussi, elles n'ont pas participé au débat de 2005. D'ailleurs parmi les présidents des associations qui se sont

⁵⁰² Dziedzicki J. M., « Quand le débat ne fait plus débat : point de vue d'un maître d'ouvrage », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.292.

⁵⁰³ Propos d'un militant associatif (code enquête EA3).

⁵⁰⁴ Propos d'un militant associatif (code enquête EA1).

⁵⁰⁵ Propos d'un représentant institutionnel (code enquête ECT4).

constituées, seulement quatre avaient assisté au débat public. Pour la majorité des militants associatifs, le débat public est passé complètement inaperçu :

« Le débat de 2005 ? On l'appelle débat public, mais en fait, le public a été exclu. Il n'y a eu aucune information au niveau du public. Il y a eu en Lot-et-Garonne trois réunions qui se sont faites tout juste en secret. Pour ma part, elles se sont faites dans un comité restreint d'élus et de certaines associations, telles que les associations environnementales que sont la SepanLog et la Sepanso, c'est tout ! »⁵⁰⁶.

Les citoyens se sont mobilisés au moment où ils ont découvert l'existence du fuseau de passage d'un kilomètre. Ils l'ont appris par voie de presse ou par le bouche à oreille :

« J'ai commencé à faire attention au projet le jour où je l'ai appris. J'étais dans ma palombière avec un ami et il m'en parle. Je lui ai d'abord répondu, non ce n'est pas possible, tu vois le paysage, ici ? Et puis pourquoi faire une autre ligne alors qu'il en existe déjà une ? Et puis en rentrant chez moi le soir, je me suis dit, tiens, je vais aller vérifier. J'ai commencé à lire les articles de presse et j'ai découvert que ma palombière se trouve dans le fuseau d'un kilomètre. Après je suis rentré un petit peu dans le débat public de 2005. J'ai regardé les documents pour voir ce qui se passe. C'est comme ça, si vous voulez, qu'est parti un petit peu l'association »⁵⁰⁷.

Les uns et les autres, découvrant le projet sont allés à « la pêche aux infos »⁵⁰⁸. Ce mouvement de collecte de l'information, de recherche de la vérité et le « choc »⁵⁰⁹ parfois que ces découvertes ont pu susciter a initié la constitution de la première association locale :

« Quand on a découvert le projet, on s'est renseigné. Puis une amie de notre voisine a également découvert que la LGV lui passerait dessus. Elle a rencontré notre voisine et la voisine est venue nous voir. On s'est réuni le premier soir on était trois ou quatre autour de la table. On a décidé de monter une asso ... et ils m'ont balancé président. Je n'avais jamais occupé une telle fonction »⁵¹⁰.

La première association qui s'est montée contre le projet de LGV Bordeaux-Toulouse s'appelle Très Grande Vigilance (TGV) en Albret. Elle a déposé ses statuts en octobre 2009. Au même moment, elle lance un site Internet pour y publier toutes les informations relatives aux découvertes réalisées sur le projet. Peu à peu, le site va s' étoffer avec une revue de presse de tous les articles parus dans les journaux relatifs aux avancées du projet ou aux prises de positions des différentes parties prenantes. De même, tous les rapports d'enquête ou documents officiels traitant du sujet sont mis en ligne afin d'alimenter le débat local.

Autrement dit, le lancement de la *concertation GPSO*, parce que des cartes ont été diffusées dans les médias locaux, a constitué le principal déclencheur de la contestation

⁵⁰⁶ Propos d'un militant associatif n'ayant pas participé au débat public de 2005 (code enquête EA1).

⁵⁰⁷ Idem

⁵⁰⁸ Propos d'un militant associatif n'ayant pas participé au débat public de 2005 (code enquête EA5).

⁵⁰⁹ Propos d'un élu local qui est devenu ensuite un militant associatif (code enquête EE3).

⁵¹⁰ Propos d'un militant associatif (code enquête EA5).

locale. Bien que les discussions n'étaient pas ouvertes, à ce moment-là, avec la population, le lancement du dispositif a permis aux citoyens d'avoir accès à l'information. Une dynamique de concernement a ainsi pu s'enclencher. Le concernement est ici entendu comme l'existence d'un processus permettant de faire le lien entre une expérience individuelle et un problème public. Le débat public a constitué la principale source d'information pour comprendre les enjeux du projet, les tenants et les aboutissants. De plus, le débat public fixe, ne serait-ce que dans les comptes-rendus des différentes réunions et les cahiers d'acteur, les positions prises, à l'époque par les uns et les autres. Aussi, ces nouveaux militants associatifs lot-et-garonnais ont pu identifier des positions alliées et prendre contact avec les intéressés.

« Notre principal travail au début, c'était de recueillir des informations. On est carrément allé à Bordeaux rencontré la Sepanso. Puis on a organisé une première réunion à Feugarolles. On s'est retrouvé une soixantaine. On en a fait une deuxième à Montgaillard on s'est retrouvé 130. On a fait une troisième réunion chez la vice-présidente. Et là, on s'est dit, tient on va faire un petit coup d'éclat. On a imprimé des panneaux « non à la LGV » et on les a cloués sur un pigeonier. C'était la première fois que ça bougeait contre la LGV. Et donc ça a intéressé la presse et on a essayé d'exploiter cet engouement de la part des gens mais également un engouement médiatique, pour développer le mouvement »⁵¹¹.

La rencontre avec la Sepanso, en plus de fournir des informations, d'autant qu'elle était déjà associée dans le cadre du collège des acteurs, a également permis de faire le lien avec les mobilisations dans le Bordelais qui s'étaient, quant à elles réactivées depuis quelques mois. TGV en Albret se retrouve alors invité à participer à une grande manifestation à Langon organisée par l'association LEA⁵¹² en novembre 2009. A cette occasion, le micro est donné au président de TGV en Albret et, « un peu sur un coup de tête »⁵¹³, il annonce l'organisation d'une manifestation à Nérac (47) le 6 mars 2010. En parallèle, l'existence de relations entre personnes concernées par un autre secteur du tracé va inciter ces dernières à créer leur propre association. En décembre 2009, c'est l'association de Sauvegarde des Landes et Coteaux de Gascogne (ASLCG) qui se crée.

En janvier 2010, ces deux jeunes associations, parce qu'elles intègrent progressivement le réseau des opposants, sont invitées à participer à une grande manifestation à Hendaye. A cette occasion, la Charte d'Hendaye est signée par les participants. Cette action coordonnée par les associations du Pays basque⁵¹⁴ va marquer un tournant décisif dans la lutte contre le projet de

⁵¹¹ Propos d'un militant associatif (code enquête EA5).

⁵¹² LEA : Landes environnement attitude, déjà mobilisée durant le débat public.

⁵¹³ Propos tenu par l'intéressé

⁵¹⁴ Les associations du Pays Basque sont mobilisées sur le projet de LGV depuis le débat Bianco de 1995 relatif à la LGV Tours-Bordeaux-Hendaye. Bien que le projet de ligne ne se soit pas concrétisé dans le cadre d'une procédure d'enquête d'utilité publique, les associations sont restées vigilantes.

LGV. Cette charte est une déclaration commune portée par différentes associations qui luttent contre l'implantation des LGV :

« Cette déclaration a été élaborée par des associations et mouvements de différents Etats membres de l'Union Européenne qui luttent contre la construction de nouvelles lignes ferroviaires LGV et qui se rassemblent aujourd'hui pour unir leurs forces et mieux faire entendre leurs voix, les problématiques étant partout les mêmes. L'opposition dépassera donc désormais le cadre local pour devenir européenne »⁵¹⁵.

D'une opposition locale à un projet particulier, la lutte prend de l'ampleur en fédérant les associations et les collectifs de différents territoires autour de trois enjeux de société majeurs. Le premier renvoie à l'optimisation des voies existantes au regard de leur coût environnemental et financier plus favorable que la construction d'une voie nouvelle. Le deuxième concerne la refonte des politiques de transport et l'ouverture d'une réflexion concernant le modèle économique et social dominant. Enfin, la dernière revendication a une visée plus démocratique. Il s'agit d'ouvrir la décision relative au projet impactant un territoire aux populations locales pour leur donner les moyens de faire face à « *un modèle de développement imposé* »⁵¹⁶. L'enjeu de la Charte d'Hendaye, qui prend peu à peu le statut de Charte européenne dans la lutte des grands projets inutiles et imposés (GPII) est de renverser le rapport de force entre les associations locales et le maître d'ouvrage. En unissant les luttes locales, à l'échelle de la France ou de l'Europe, ce sont des milliers de personnes qui se trouvent concernés par le même combat.

II.1.b. La contestation locale s'étoffe

Toujours grâce aux documents issus du débat public, les militants de l'Albret et des Landes de Gascogne ont contacté des élus locaux qui s'étaient opposés à la LGV durant les réunions. Ces derniers cheminaient de leur côté quant à l'opportunité de se monter en association. D'autant que, « *pour parler aux élus en étant soi-même élu, c'est plus simple* »⁵¹⁷.

« Pendant plusieurs mois on a animé des réunions pour défendre l'alternative, c'est-à-dire la modernisation de la ligne actuelle. On a prouvé que techniquement c'était possible et que l'écart de temps entre les deux projets était moins important que ce que RFF disait. On a fait des présentations au conseil général, dans des conseils municipaux, tout le monde était ravi mais on a senti qu'on n'était pas assez crédible parce que la solution venait des associations. Donc quand l'association Alternative s'est créée, composée uniquement d'élus, on a pris contact avec eux et on a poussé pour faire une étude indépendante »⁵¹⁸.

⁵¹⁵ Extrait de la charte d'Hendaye, fournie en annexe.

⁵¹⁶ Idem

⁵¹⁷ Propos d'un militant associatif et élu politique (code enquête EE1).

⁵¹⁸ Propos d'un militant associatif (code enquête EA1).

En parallèle, dans d'autres endroits du département, les riverains concernés par le fuseau entendent parler de la mobilisation de l'Albret et prennent contact avec l'association.

« A l'origine, on était deux associations. On a commencé à travailler ensemble et ensuite il s'est créé d'autres associations. Des associations à Sainte-Colombe, à Caudecoste, à Moirax, etc. Au total on est passé à dix associations. A partir de là, on s'est structuré en coordination parce que c'est une force et une pression beaucoup plus importante quand on parle au nom de la coordination plutôt qu'au nom d'une association. C'est au nom de la coordination qu'on allait rencontrer le Conseil général, le conseil régional ou les maires. Ça nous a permis d'avoir une voix plus importante. Il fallait qu'on coordonne nos actions sur des objectifs communs. En plus, ça a permis de s'allier avec la SepanLog et la fédération départementale des chasseurs de Lot-et-Garonne »⁵¹⁹.

Comme on peut le lire dans ces extraits, pour exister les associations doivent s'unir et trouver des relais au sein du système politique pour que leur cause soit entendue. La création de l'association Alternative LGV en février 2010, parce qu'elle est composée uniquement d'élus opposés à la LGV va dans ce sens. Les associations se fédèrent au sein d'un collectif intitulé « *Coordination 47* ». Puis c'est à l'association TGV du Brulhois et de l'Agenais de rejoindre le mouvement. Même en termes d'identification rien n'est laissé au hasard. Les associations de riverains s'organisent sous le sigle TGV et l'association d'élus milite clairement en faveur de la modernisation des voies en tant que véritable alternative politique.

Aussi, suite à la manifestation de Nérac, en mars 2010, d'autres associations se montent : TGV⁵²⁰ Garonne-Moirax-Estillac-Layrac (mars), l'association de Défense du patrimoine Caudecostois (mai) et TGV⁵²¹ à Boé et en Val de Garonne (mai). Quant à l'association de défense roquefortaise, il faudra attendre août 2013 pour qu'elle dépose ses statuts et rejoigne le mouvement. Cette mobilisation tardive s'explique par la faible communication relative au tracé du raccordement ferroviaire entre la gare du centre-ville d'Agen et la gare nouvelle. En effet, de nombreux riverains ont réalisé l'importance des travaux locaux de voiries au moment de l'enquête d'utilité publique relative à la Technopole Agen-Garonne (TAG). Pour l'occasion, des tracés ont été rendus publics. Ce sont ces mêmes cartes qui ont été mises en ligne dans le cadre de la LGV. La réforme de l'enquête d'utilité publique en 2014 prévoit que l'étude des impacts environnementaux prenne en compte l'ensemble des projets sur le secteur concerné. Pour que le ministre puisse se prononcer en faveur de l'ouverture de l'enquête publique sur le projet GPSO, l'ensemble des documents d'urbanisme locaux ont été collectés

⁵¹⁹ Propos d'un militant associatif (code enquêté EA5).

⁵²⁰ Tous groupés vigilants

⁵²¹ Très grande vigilance

et intégrés dans le dossier du maître d'ouvrage. A partir de cette phase, les riverains de ce projet collatéral se sont mobilisés.

Une association qui s'est montée en avril 2010 fait office d'exception. Il s'agit d'Ouvrons l'OEIL⁵²². Elle ne fait pas partie de la *Coordination 47* car elle s'est constituée uniquement en réaction au déplacement du tracé induit par la mobilisation du maire de Boé et des habitants de la commune. Dorénavant, c'est la commune de Layrac qui est fortement impactée avec un risque de 90 expropriations sur un village de 3500 habitants. L'objectif affiché de l'association est donc uniquement de faire de nouveau déplacer le tracé. Ce parti pris « *Nimbyste* »⁵²³ est totalement assumé et fait partie de sa « *stratégie* »⁵²⁴ pour être prise en compte par RFF. Cette position a permis aux militants de rester à propos vis-à-vis de la *concertation GPSO*. Cette association a finalement obtenu gain de cause en déclenchant la réalisation d'une nouvelle étude cofinancée par l'Agglomération d'Agen et le maître d'ouvrage. Une variante du tracé a d'ailleurs fait l'objet d'une présentation durant l'enquête publique par RFF. L'hypothèse proposée prévoit la modification de la courbure de l'autoroute pour insérer la LGV à distance du bourg de Layrac. Cette solution semble convenir à l'ensemble des parties prenantes bien qu'elle implique un surcoût financier.

II.1.c. Le mouvement de contestation anti-LGV : s'affranchir du débat public pour exister

Au-delà de la constitution de la *Coordination 47*, les associations ont dû réaliser un important travail de compréhension du projet et de ses justifications pour pouvoir peser dans le processus décisionnel. Dans cet objectif, l'examen des arguments avancés durant le débat public a constitué une première source d'information. Quatre ans après la clôture du débat de 2005, il se réactive au sein de l'*espace public autonome*. Il sert de point de départ pour les militants. Les documents téléchargés sur le site de la CPDP⁵²⁵ sont ensuite discutés publiquement dans le cadre des réunions organisées par les associations. Ces échanges permettent ainsi aux militants de construire une position. Les données mises en ligne dans le cadre du débat public CNDP ont permis à la société civile de se forger une opinion collective concernant la LGV.

« On est allé voir les arguments utilisés par RFF, en 2005 pour attirer les élus du département. Ils ont avancé trois hypothèses qui permettaient de faire la LGV. La

⁵²² Observer, écouter, informer sur la ligne

⁵²³ De l'acronyme anglais Nimby qui signifie « pas dans mon jardin ». Cette posture signifie que ces militants ne luttent pas contre la LGV mais uniquement contre un tracé relatif à son implantation.

⁵²⁴ Propos d'un militant associatif membre de cette association (code enquête EA4)

⁵²⁵ <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-lgv-bordeaux-toulouse/>

première : la ligne serait saturée donc compte tenu du trafic prévu, la ligne existante est saturée. Première chose. Deuxièmement, compte tenu de l'évolution et de l'importance du fret, il fallait dégager des sillons pour permettre d'avoir un fret plus important. Le troisième, ils ont avancé, parce qu'il fallait bien attirer les collectivités territoriales, ils ont avancé le mot de retombées économiques »⁵²⁶.

Cependant, à la lecture des documents et des études fournis par RFF, la *Coordination 47* parvient à une conclusion inverse de celle du maître d'ouvrage. La *Coordination 47* estime que le projet de LGV n'est pas opportun, mais la question de l'opportunité n'est dorénavant plus discutable. Aussi, l'objectif de la *Coordination 47* va consister à ouvrir de nouveau ce dialogue. Pour cela, il va s'agir de « démonter »⁵²⁷ chaque argument avancé par RFF. En effet, si le diagnostic initial ne tient plus, les décideurs politiques pourront prendre une décision « en toute connaissance de cause »⁵²⁸. Les militants vont mobiliser leur « bon sens »⁵²⁹, relever les incohérences dans les résultats des études justifiant le projet. Concrètement, l'enjeu pour les associations consiste à démontrer que la saturation des voies existantes, l'augmentation du fret et les retombées économiques sont infondées. L'existence du débat public sur le territoire contraint donc la manière dont la société civile s'organise.

« Du seul fait qu'il ait eu lieu, [le débat public] permet de décrédibiliser [les associations] et peut rendre la participation plus coûteuse. La manière dont les opposants ont mis au point et redéfini leur stratégie d'action et leur argumentaire révèle à cet égard les différentes contraintes liées à l'existence de procédures de débat public »⁵³⁰.

Dans le cadre de notre terrain, les associations vont s'engager dans un discours technique pour contrecarrer les études de RFF. Les militants se mettent en état de veille concernant la publication des rapports pouvant corroborer leur propos. Très vite, dès 2011, une première victoire est acquise avec la diffusion du rapport du CGEDD⁵³¹. Suite à l'importante mobilisation de trois collectivités locales dans le Pays basque, également membres des *comités territoriaux*, une étude indépendante au sujet de la saturation des voies existantes est commandée par l'Etat. Un diagnostic sur l'ensemble du GPSO est mené. L'institution conclut que « la LGV entre Bordeaux et Toulouse ne vise pas à résoudre des problèmes de capacité mais à permettre principalement un report modal de l'avion vers le fer pour la desserte de

⁵²⁶ Propos d'un militant associatif (code enquêté EA1)

⁵²⁷ Idem

⁵²⁸ Propos d'un élu-militant (code enquêté EE1)

⁵²⁹ Propos d'un militant associatif (EA6)

⁵³⁰ Blatrix C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix, Revue des sciences sociales du politique*, vol. 15, n°57, 2002, p.92.

⁵³¹ Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), est issu de la fusion du conseil général des ponts et chaussées et du service de l'inspection générale de l'environnement.

Toulouse »⁵³². L'enjeu de la LGV Bordeaux-Toulouse n'est pas de libérer des sillons mais plutôt d'accentuer le report modal des usagers de l'autoroute ou de l'avion vers le ferroviaire. Dans le secteur à l'étude, « voilà un argument qui tombe : les voies ne sont pas saturées »⁵³³. Il y a tout de même un problème de « cohabitation de trains présentant des différentiels de vitesse importants [ce qui] diminue le nombre de sillons exploitables »⁵³⁴. Cette tension ne se constate qu'au niveau des « nœuds ferroviaires »⁵³⁵ entre Bordeaux et Langon d'une part et entre Montauban et Toulouse d'autre part. La FNAUT⁵³⁶ milite pour une modernisation du système de cadencement des trains et la création de sillons ferroviaires supplémentaires aux deux extrémités de la ligne Bordeaux-Toulouse, mesures qui sont donc indépendantes de la LGV.

Les conclusions des assises du ferroviaire, qui se sont tenues en octobre 2011, viennent de nouveau donner du grain à moudre aux opposants. D'une part, il apparaît qu'en réalité le trafic fret enregistre une « baisse de 50% depuis 2000 »⁵³⁷. Selon le rapport, la problématique du fret est liée d'abord à l'absence de politique volontariste de développement du transport ferroviaire et ensuite, à l'état du matériel roulant. Ce dernier ne supporterait pas un développement exponentiel. Pour l'anecdote, les associations avaient réalisé leur propre comptage concernant le fret sur le tronçon Bordeaux-Toulouse :

*« On s'est mis au bord de la ligne, jour et nuit, pendant quelques jours pour connaître les chiffres exacts parce que la SNCF ne voulait pas nous les donner. Le premier jour, on en a vu seulement trois trains de marchandises, alors s'ils sont saturés à 3, on peut se poser des questions ! »*⁵³⁸

De plus, le rapport des assises du ferroviaire souligne que la priorité financière concerne le « besoin de modernisation »⁵³⁹ de l'existant. De même, il attire l'attention des financeurs concernant le « système TGV ». Au regard du contexte économique actuel, le TGV représente un « marché restreint »⁵⁴⁰ à l'échelle internationale et par conséquent, les coûts de production sont très élevés, entravant sa rentabilité à long terme.

⁵³² Extrait du rapport N° 007450-01 intitulé « Mission sur le développement des trafics liés à la réalisation des Grands Projets du Sud Ouest (GPSO). 1ère partie : hypothèses et résultats des différents travaux de projections des trafics », rédigé par Michel Massoni en mai 2011, p.66/91.

⁵³³ Propos d'un militant associatif (code enquête EA1).

⁵³⁴ Extrait de l'étude publiée par le maître d'ouvrage intitulée « Aménagement ligne existante vs Construction ligne nouvelle et Maintien ligne existante. Analyse comparative des deux solutions », paru en décembre 2010.

⁵³⁵ Propos d'un militant associatif dans une association de défense des usagers des transports (code EA17).

⁵³⁶ Fédération nationale des usagers des transports.

⁵³⁷ Extrait du dossier de clôture des assises du ferroviaire paru en décembre 2012, p.23.

⁵³⁸ Propos d'un militant associatif ayant participé aux comptages (code enquête EA6).

⁵³⁹ Extrait du dossier de clôture des assises du ferroviaire paru en décembre 2012, p.4.

⁵⁴⁰ Idem

Le dernier argument du maître d'ouvrage concernant le report modal se trouve mis à mal lors de la publication de l'expertise CLARACO en novembre 2011. L'objectif de l'étude, que nous aborderons en détail dans la partie suivante, est de montrer que la modernisation des voies existantes permet un gain de temps entre Bordeaux et Toulouse qui, cumulé avec les travaux en cours, relatif à la LGV Tours-Bordeaux, est tout à fait acceptable à la fois d'un point de vue financier, environnemental et humain. En outre, d'un point de vue éthique, les ambitions du maître d'ouvrage relatives au report modal sont questionnées. En effet, bien que ce report, tel qu'envisagé ici, renvoie à un enjeu environnemental pour limiter les déplacements polluants, derrière le projet se profile aussi des enjeux financiers et commerciaux. Dans les faits, l'ambiguïté demeure car c'est à l'aune de la rentabilité économique du projet que le maître d'ouvrage va décider ou non de réaliser l'infrastructure.

« Ce n'est pas un projet d'intérêt général, c'est un projet d'intérêt privé de la SNCF, de nos élus et des grands groupes de BTP. Surtout quand on voit les enjeux financiers qu'il y a derrière. D'ailleurs c'est de notoriété publique que les grands groupes participent à financer la campagne de certains élus ! »⁵⁴¹

En conclusion, **durant l'année 2011, les militants sont parvenus à contrer l'ensemble des arguments avancés par le maître d'ouvrage mobilisés pour justifier la construction de la ligne entre Bordeaux et Toulouse.** Fort de ces résultats, la *Coordination 47* lance un recours devant le tribunal administratif pour demander l'annulation du débat public au motif d'une part, que le délai de cinq ans entre le débat public et la mise à l'enquête publique est dépassé et d'autre part parce, que les conditions économiques, sociales et environnementales relatives au projet de LGV Bordeaux-Toulouse ne sont plus les mêmes. Cette démarche n'aboutira pas. La CNDP rendra un avis négatif concernant la réouverture d'un débat estimant que malgré des évolutions du contexte, l'économie générale du projet reste la même. En ce sens, le débat public de 2005 vient de nouveau légitimer les choix du maître d'ouvrage. La remise en question des arguments justifiant le projet n'a pas conduit la CNDP à rouvrir le débat sur la question de l'opportunité du projet. Aussi, n'ayant pu rouvrir la boîte noire du débat, les opposants vont devoir encore faire évoluer leur stratégie pour peser sur le projet.

⁵⁴¹ Propos d'un militant associatif (code enquêté EA5).

II.2. L'expertise comme enjeu

II.2.a. Investir le champ de l'expertise pour rouvrir la question de l'opportunité du projet

La *Coordination 47* s'investit dorénavant dans le champ de l'expertise pour que sa position face au maître d'ouvrage ne relève plus seulement du *bon sens*, mais qu'elle s'appuie sur la même logique de la preuve mobilisée par RFF. Les associations développent leurs propres capacités d'expertise pour pouvoir se hisser au même niveau de crédibilité que le maître d'ouvrage. C'est tout l'enjeu de l'expertise CLARACO. Cette crédibilité est d'ailleurs exigée par les autorités que sont amenées à rencontrer les associations. En effet, le projet de LGV Bordeaux-Toulouse se met en place et évolue dans un contexte de « monopole de l'expertise » du maître d'ouvrage. Pour les opposants, affirmer que des lignes modernisées pouvaient permettre des gains de temps suffisamment intéressants pour qu'ils génèrent eux-aussi du report modal devait être pris en charge par un tiers indépendant. Le cabinet d'étude CLARACO joue ce rôle d'arbitre entre des visions concurrentes d'un même problème.

D'après l'étude, le projet alternatif donne également à voir des résultats satisfaisants concernant le report modal, dernier argument dans le bastion du maître d'ouvrage. En effet, les voies modernisées permettent aux TGV d'atteindre une vitesse moyenne de 220 km/heure. Selon cette perspective, l'écart de temps entre la LGV et la voie optimisée serait seulement de 15 minutes. Quand la *Coordination* diffuse l'étude, elle soulève un critère supplémentaire qui entre en compte dans le choix des voyageurs, c'est-à-dire le prix. En effet, selon les études de projection de trafic proposées par RFF, le critère du temps est la seule variable explicative retenue pour comprendre le comportement des usagers des transports. La variable financière reste largement sous-estimée. D'autant que ce n'est pas le maître d'ouvrage qui fixe les prix mais la SCNF. A ce stade d'avancement du projet, elle n'est pas en capacité de définir quel sera le prix de vente sur le marché d'un billet TGV Paris-Toulouse. Pour les associations, l'argumentation se développe donc autour de cette nouvelle dimension du prix qui impacte significativement la réalité du report modal. Si le prix du billet de train n'est pas compétitif par rapport au coût de la voiture ou de l'avion, le report modal escompté n'aura pas lieu.

Dans un contexte où la *concertation GPSO* exclut la question de l'opportunité du projet, l'expertise devient un atout supplémentaire pour maintenir cet enjeu dans les discussions publiques. **Malgré la fermeture de l'espace public intermédiaire à la question de l'opportunité du projet, la société civile se réorganise pour se faire entendre.**

Malgré la pertinence de ce travail d'expertise, la *Coordination 47* réalise que l'engouement pour la LGV semble toujours important au sein de la sphère politique. Les militants vont lancer un nouveau chantier consistant en la diffusion de leur argumentaire. Sur la base des résultats de l'expertise réalisée par le cabinet CLARACO, mais également de l'ensemble des documents, rapports et publications recueillis corroborant les arguments des associations, c'est une lourde démarche qui se met en place. **Bien que les militants soient parvenus à rouvrir la boîte noire de l'expertise, ils vont devoir maintenant faire la démonstration du bien fondé de leur position et ce jusqu'à ce que soit de nouveau ouvert, à la discussion publique, la question de l'opportunité, c'est-à-dire durant l'enquête publique.** En ce sens, notre terrain montre bien que « *l'expérience du débat public a, en particulier des effets sur la manière dont les associations aborderont la phase d'enquête publique* »⁵⁴². Dorénavant, il s'agit de favoriser le concernement d'un plus grand nombre sur le territoire. Les résultats de l'expertise, parce qu'ils donnent du crédit à la vision du territoire défendue par la *Coordination 47* vont alors permettre de faire le lien entre l'expérience vécue des individus sur le territoire et le problème public que pose l'implantation de la LGV. Pour être prise au sérieux, la mobilisation civique devra prendre encore de l'ampleur et s'assurer de nouveaux soutiens pour rendre visible un rapport de force favorable lors de l'enquête publique.

II.2.b. Une prise en charge politique de la LGV : quand les élus locaux se mobilisent autour de l'expertise

Dès 2010, l'association Alternative LGV, en portant politiquement l'alternative de modernisation de l'existant, contribue à remettre en question le consensus local relatif à l'opportunité de la LGV. Les élus de l'association, « *en faisant pression de l'intérieur* »⁵⁴³, associés à la population qui fait « *pression dans la rue* »⁵⁴⁴ ont ainsi obtenu de la part du conseil général du Lot-et-Garonne qu'il participe aux financements de l'expertise CLARACO. Par cette stratégie, la *Coordination 47* fait « *la démonstration de sa capacité à intervenir dans l'espace public, au même titre que les élus ou le maître d'ouvrage* »⁵⁴⁵ en portant une critique technique et politique dans un nouvel espace de discussion du projet. Cette stratégie va progressivement porter du fruit. Au sein même du conseil général, les avis évoluent et les soutiens au projet se font de plus en plus mitigés.

⁵⁴² Blatrix C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix, Revue des sciences sociales du politique*, vol. 15, n°57, 2002, p.102.

⁵⁴³ Propos d'un élu membre de l'association Alternative LGV (code enquête EE1)

⁵⁴⁴ Idem

⁵⁴⁵ Fourniau J-M., « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », dans *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, p.154.

Par ailleurs, l'institution est lourdement mise à contribution pour le financement du tronçon Tours-Bordeaux. Dans un contexte de crise économique, les contraintes financières qui pèsent sur le CG47 sont de plus en plus fortes. A l'annonce des résultats de l'expertise Claraco, le CG47 décide de maintenir son soutien au principe de construction de la ligne, mais refuse de participer à son financement. Comme le projet est pertinent au regard de sa dimension européenne et nationale, alors ce sont les institutions correspondantes qui doivent le financer :

« Le président socialiste du conseil général du Lot-et-Garonne, Pierre Camani, a annoncé aujourd'hui qu'il n'était "pas envisageable" pour sa collectivité, qui doit "réduire (ses) dépenses", de participer au financement de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (LGV SEA). "Devant la nécessité de réduire nos dépenses et conserver nos capacités d'investissement, il n'est pas envisageable que le conseil général du Lot-et-Garonne participe au financement" des tronçons Bordeaux-Espagne et Bordeaux-Toulouse de cette LGV, dont le montant est "estimé entre 90 et 100 millions d'euros", a déclaré Pierre Camani, qui est également sénateur »⁵⁴⁶.

Dans le même sens, les militants de la *Coordination 47* tentent d'exporter cette prise en charge politique de la LGV en dehors du conseil général. Pour cela, à la veille de chaque élection locale, qu'il s'agisse des régionales, des cantonales, des législatives ou des municipales, la *Coordination 47* contacte, par écrit, les candidats pour qu'ils se positionnent publiquement sur la LGV. Les réponses des candidats sont ensuite publiées sur le site Internet de TGV en Albret afin d'informer les électeurs. Ainsi, le site devient, au fur et à mesure du temps, une véritable base de données sur la LGV Bordeaux-Toulouse et la position de tous les élus locaux relative au sujet y est référencée.

II.2.c. Un dialogue de sourds s'installe : expertise, contre-expertise et contre-contre-expertise

Face aux opposants qui se structurent, le maître d'ouvrage se devait de réagir. D'autant que les arguments des militants contre le projet commencent à « *faire le buzz* »⁵⁴⁷ : « *8 milliards d'euros, pour gagner seulement 1/4 d'heure, c'est ça le progrès ?* »⁵⁴⁸ Au regard de l'ampleur de la reprise de ce discours, le maître d'ouvrage répond à la controverse en diffusant une étude approfondie pour contrer les arguments des associations, qui sont eux-mêmes mobilisés pour contrecarrer le diagnostic initial de RFF.

⁵⁴⁶ Extrait de l'article du Figaro intitulé « LGV : le Lot-et-Garonne ne veut pas payer », paru le 13 février 2012.

⁵⁴⁷ Propos d'un militant associatif bordelais qui suivait les mobilisations des « *irréductibles lot-et-garonnais* » avec amusement (code enquête EA19).

⁵⁴⁸ Propos d'un militant associatif du Tarn-et-Garonne (code enquête EA11).

Tableau comparant les temps de parcours de la LGV avec la ligne modernisée

GRAND PROJET FERROVIAIRE DU SUD-OUEST **GP**SO

Temps de parcours

Attention : Tous les temps incluent la réalisation de la LGV Tours-Bordeaux

	Situation actuelle (avec SEA 300 km/h)	Aménagement ligne actuelle (avec SEA)	LGV Bordeaux- Toulouse (avec SEA 320 km/h)
Paris - Toulouse (arrêt Bordeaux)	4h12	3h57	3h11
Bordeaux - Toulouse (direct)	2h02	1h47	1h04
Paris - Montauban (arrêts Bordeaux et Agen)	3h49	3h34	3h07
Paris - Agen (arrêt Bordeaux)	3h11	3h02	2h45
Toulouse - Bayonne (arrêts Montauban, Agen, Mont-de-Marsan, Dax)	3h13 (par Tarbes, Lourdes, Pau)	3h13 (par Tarbes, Lourdes, Pau)	2h00 (par Sud Gironde)

Source : Power point de présentation de l'étude menée par RFF, décembre 2010

Tout d'abord, concernant le gain de temps, RFF estime qu'en réalité, l'optimisation des voies existantes, qui impacterait de manière « *humainement non admissible* »⁵⁴⁹ les communes sur le tracé, n'est que de 15 minutes. Concernant le report modal, d'après les calculs menés par RFF, la ligne aménagée ne permet un report que de 45% de parts de marché prises sur les transports aériens et routiers, alors que la ligne nouvelle permet d'en récupérer 70 %. Dans le même sens, le maître d'ouvrage finit par inclure le prix dans son argumentaire. Cependant, dans l'impossibilité de définir les prix pratiqués sur ce tronçon Bordeaux-Toulouse, c'est donc une comparaison avec la LGV Paris-Marseille qui est mise en avant :

Tableau comparatif des coûts de différents moyens de transport

GRAND PROJET FERROVIAIRE DU SUD-OUEST **GP**SO

Un projet de transport collectif qui profitera à tous

Exemple de comparaison des prix pour le trajet Paris-Marseille

	Tarif 1 ^{er} prix	Plein tarif
Voiture	69,93 € Temps de parcours : 12h18 (nationale) carburant 69,93€ + péage 0 €	122,22 € Temps de parcours : 6h58 (autoroute) carburant 69,02€ + péage 53,2 €
TGV	35 € Temps de parcours : 3h11 billet 2 ^{ème} classe heure creuse, réservé un mois à l'avance	81 € Temps de parcours : 3h11 billet 2 ^{ème} classe heure de pointe, réservé un mois à l'avance
Avion	30 € Temps de parcours : 4h20 billet Ryanair au départ de Beauvais (dont prix navette Paris-Beauvais 15 €, à prendre 3h avant le décollage) sans bagage, réservé un mois à l'avance	268 € Temps de parcours : 1h20 billet Air France, réservé un mois à l'avance

Power point de présentation de l'étude menée par RFF, décembre 2010.

⁵⁴⁹ Extrait du power point de diffusion de l'étude menée par RFF en décembre 2010, p.14.

Concernant le coût financier du projet, RFF affirme que les 8 milliards d'euros annoncés correspondent à l'ensemble du GPSO. Le seul tronçon Bordeaux-Toulouse coûte, en réalité, 4,3 milliards d'euros (selon les conditions économiques de 2009). Alors que pour la modernisation des voies existantes, il faut compter tout de même 1,2 milliards d'euros.

Malgré les réajustements opérés par le maître d'ouvrage et les précisions apportées, la *Coordination 47* campe sur sa position. Cette dernière estime que, dans tous les cas, des travaux de modernisation de la ligne existante doivent être menés. Au regard des réalités financières de l'Etat, de la SNCF, de RFF et des collectivités territoriales, mener de front ces deux chantiers est impossible. Les deux projets, de l'investissement et de la maintenance, se trouvent donc en concurrence. De même, en raison des contraintes financières qui pèsent de plus en plus sur les ménages, d'une part, solliciter le contribuable pour financer ces chantiers semble compromis et d'autre part, augmenter le prix du billet favoriserait le développement de modes de voyage alternatifs comme le covoiturage.

C'est donc un véritable dialogue de sourds qui s'instaure entre les partisans et les opposants de la LGV. La controverse qui se met en place autour du projet est essentiellement une controverse technique confrontant des rapports d'experts plutôt qu'une controverse sociale ou environnementale. En réalité, ce sont deux visions du service public et de l'aménagement du territoire qui s'opposent. Comme l'a étudié J. Lolive dans le cadre du TGV Méditerranée, « le projet proposé est emblématique du service public concurrentiel »⁵⁵⁰ :

« [Le projet] connecte deux réseaux ferroviaires, deux topologies politiques différentes: les transports régionaux, dominés par le service public, dont la logique zonale valorise le proche et vise l'équité territoriale ; le réseau TGV, dont le principe de fonctionnement est marchand, où la logique radiale exacerbée crée des discontinuités dans le territoire »⁵⁵¹.

Dans le cadre du terrain étudié ici, les débats qui opposent les associations au maître d'ouvrage soulèvent deux visions de la société. L'une, celle de RFF, tournée vers le progrès scientifique où la maîtrise technique permet des avancées en termes d'aménagement du territoire au service du développement économique local. L'autre, celle de la *Coordination 47*, tournée vers la préservation du territoire en tant que patrimoine naturel à préserver et à transmettre aux générations futures.

⁵⁵⁰ Lolive J., « Les politiques à « boîte noire » sont-elles négociables ? », dans *Gestion négociée des territoires et politiques publiques*, Espaces et Sociétés n° 97-98, Paris, l'Harmattan, 1999, p.56.

⁵⁵¹ Idem, p.56.

II.3. L'élargissement de la solidarité : vers une mise en concurrence de l'intérêt général ?

II.3.a. L'espace public autonome : vers l'émergence d'un compromis civique ?

Dans le Lot-et-Garonne, à partir de la création de TGV en Albret, un important mouvement d'unification des luttes s'est mis en œuvre sur l'ensemble du périmètre du GPSO. Cette dynamique civique s'est renforcée suite à la création du collectif appelé *Coordination 47*. La *Coordination 47* s'est progressivement imposée comme interlocutrice unique auprès des représentants institutionnels et politiques. L'enjeu est de permettre une meilleure coordination des discours et des actions de toutes les associations existantes. Ce choix vise clairement à faire évoluer le rapport de force vis-à-vis du maître d'ouvrage en leur faveur, en devenant des interlocuteurs « *qui comptent* »⁵⁵².

Cependant, malgré cet apparent consensus, l'observation des discussions qui se sont mises en place dans l'*espace public autonome* révèle, en réalité l'hétérogénéité politique de la société civile. L'analyse de la mobilisation des citoyens opposés au projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse permet de montrer, sur une durée de dix années, comment les citoyens s'organisent « *pour identifier, interpréter et formuler leurs exigences vis-à-vis des autorités politiques* »⁵⁵³. Comme dans le cadre du débat public, **l'espace public intermédiaire, ouvert par la procédure participative, fournit des ressources inattendues ayant favorisé la structuration de la société civile.** L'étude de terrain nous permet de constater l'existence d'une **articulation entre l'espace public intermédiaire et l'espace public autonome.**

« *La portée démocratique des débats institutionnels se situe alors tant au niveau de leur capacité à faire passer des points de vue civiques dans la décision qu'au niveau de leur « effet » en retour sur la formation et la structuration de l'espace public autonome* »⁵⁵⁴.

De plus, bien que le temps du débat soit terminé, le processus de formation de l'opinion publique initiée au sein de la société civile par la procédure s'est poursuivi. Un réseau de solidarité entre les associations s'est d'ailleurs constitué et perdure au-delà du dispositif, renforçant, par conséquent, la position de celles-ci dans leur rapport au maître d'ouvrage, et plus généralement au pouvoir étatique. Quand la *concertation GPSO* s'est mise en place,

⁵⁵² Propos d'un militant associatif (code enquête EA13)

⁵⁵³ Suraud M.G., « "Espaces publics intermédiaires" et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.215.

⁵⁵⁴ Idem, p.220.

permettant d'ancrer le projet de LGV dans le territoire, ce processus s'est réactivé et s'est généralisé sur l'ensemble du tracé.

Dans le Lot-et-Garonne, la création de la *Coordination 47* a incité les composantes de la société civile à unir leur lutte et à s'allier. Dans le cadre du projet de LGV, une dizaine d'associations s'associent : Alternative LGV (les élus), la fédération départementale des chasseurs, la SepanLog (FNE) et l'ensemble des associations de riverains. La *Coordination 47* reflète bien l'hétérogénéité politique de la société civile. Sur notre terrain, bien que les associations s'accordent sur une position commune à tenir : « *Non à la LGV, Oui au TGV* »⁵⁵⁵, elles ne s'accordent pas sur cette position pour les mêmes raisons. La définition du consensus proposée par J. Habermas renvoie à une entente rationnellement motivée entre les différentes composantes de la société civile au cours d'échanges discursifs. Le consensus nécessite que tous les participants tombent d'accord sur un argument donné pour des raisons identiques. L'observation des associations au sein de la *Coordination 47* montre l'existence de profonds désaccords idéologiques et politiques sur la manière de concevoir la protection de l'environnement mais également la politique des transports.

La SepanLog est la seule association qui accorde sa préférence au transport ferroviaire et qui se soit positionnée publiquement sur le sujet. Elle défend la modernisation des voies existantes car le transport ferroviaire relève d'abord d'un service public et doit répondre aux besoins quotidiens des voyageurs tout en restant accessible financièrement. A la différence, les militants appartenant aux autres associations ne partagent pas cette conception du transport ferroviaire. D'un côté, les associations de riverains n'ont pas exprimé de préférences au sujet de la politique des transports. De l'autre, la fédération des chasseurs estime plus opportun de développer des moyens de transport routier moins polluant. En effet, en milieu rural, la pertinence du transport ferroviaire s'amointrit.

Concernant la conception de l'environnement, la SepanLog (FNE) et la fédération départementale des chasseurs ne partagent pas les mêmes motivations à voir la forêt des Landes de Gascogne préservée. Pour la SepanLog, la construction d'une nouvelle infrastructure entre Bordeaux et Toulouse est une « *atteinte grave à la biodiversité et au patrimoine naturel de la vallée de la Garonne* »⁵⁵⁶. De plus, selon l'association, le tracé de la LGV minimise les sensibilités hydrauliques du Lot-et-Garonne en passant dans des secteurs argilo-calcaires. L'infrastructure ferroviaire, en créant un effet de coupure, augmenterait le risque de crue. Pour la fédération des chasseurs, le tracé de la LGV produit un effet de

⁵⁵⁵ Slogan des associations mis en avant sur les panneaux de chaque manifestation.

⁵⁵⁶ Propos d'un militant associatif (code enquêté EA2)

coupure à travers la forêt des Landes et des coteaux de Gascogne. Cette forêt est très prisée, notamment par les chasseurs qui possèdent des palombières. La LGV est vécue comme une nuisance et la préservation de l'environnement permet de s'adonner à un loisir.

Quant aux riverains, l'enjeu environnemental renvoie autant à des enjeux fonciers qui leurs sont propres qu'à l'attachement à un paysage qui leur est cher. Ce déplacement des questions directement liées au cadre de vie vers la défense d'« *un patrimoine paysager exceptionnel* »⁵⁵⁷ constitue un moment décisif pour la structuration du mouvement de contestation. Cette montée en généralité a engendré une reconfiguration de la société civile en collectif. L'enjeu de cette dynamique consiste à faire front face aux autorités étatiques et à montrer l'unité de la lutte contre le projet.

Les associations, en se fédérant en *Coordination 47* s'accordent donc sur des revendications communes à porter dans l'espace public bien que les motivations de chacune soient différentes. D'ailleurs, l'existence d'une association qui n'a pas adhéré à cette position commune montre bien que la stratégie poursuivie par chacune des associations n'est pas contrainte de l'extérieur, mais uniquement au regard de ses propres objectifs. En effet, l'association Ouvrons l'ŒIL ne souhaite pas défendre de projet alternatif. Elle fait le choix de ne pas monter en généralité et d'assumer le « Nimbyisme » de sa position car son seul objectif est de faire déplacer le tracé. Sur la question de l'opportunité du tracé, les militants de cette association estiment que cela ne relève pas de leur ressort, « *c'est un combat politique* »⁵⁵⁸.

C'est donc sur la base des convictions individuelles de chaque participant acquises « *lors d'échanges discursifs que se fondent les préférences et les volontés politiques* »⁵⁵⁹. Autrement dit, **la position NIABY⁵⁶⁰ de la *Coordination* est adoptée librement par les membres et lui permet de « *conserver une légitimité à parler et à être entendu face à la délégitimation de la position NIMBY* »⁵⁶¹. **Dans un souci de se solidariser face aux autorités politiques, les associations ont adopté « *un compromis civique de position* »⁵⁶².** Ce concept nous permet de décrire avec précision ce qui se joue dans l'*espace public autonome* entre d'une part, le**

⁵⁵⁷ Propos d'un riverain (code enquête EA13)

⁵⁵⁸ Propos d'un militant associatif (code enquête EA4).

⁵⁵⁹ Suraud M.G., « "Espaces publics intermédiaires" et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.221.

⁵⁶⁰ Not In Anybody's Back Yard : dans le jardin de personne

⁵⁶¹ Dziedzicki J. M., « Quand le débat ne fait plus débat : point de vue d'un maître d'ouvrage », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007, p.293.

⁵⁶² Suraud M.G., « "Espaces publics intermédiaires" et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.232.

consensus et d'autre part, le compromis d'intérêt. En effet, ce que nous avons observé ne relève ni d'un accord basé sur « *une intercompréhension subjective, ni sur un donnant-donnant négocié* »⁵⁶³. **Les associations, dans le cadre de leurs échanges discursifs, aboutissent à un compromis civique nécessaire pour s'accorder vis-à-vis des actions à mener.** En ce sens, il est ici possible de parler « *d'agir communicationnel élargi pour caractériser le processus menant vers un tel compromis civique* »⁵⁶⁴ et le choix des associations consistant à se solidariser peut ainsi être qualifié de stratégique.

II.3.b. Du compromis civique à l'élaboration d'une nouvelle solution

Pour les associations, l'enjeu n'est pas de peser dans le débat public puisque celui-ci est terminé (2005), mais bel et bien de peser dans le débat politique jusqu'à ce que soit rouverte la question de l'opportunité du projet durant l'enquête d'utilité publique. La mobilisation va alors évoluer. Un recours devant le tribunal administratif pour faire invalider le débat public va être lancé mais n'aboutira pas. Les associations, qui se trouvent confrontés à un refus de débattre de l'opportunité du projet, vont se réorganiser et poursuivre la structuration du mouvement de contestation. Pour tenir cette position commune, telle qu'adoptée par la *Coordination 47*, les associations vont développer leur propre expertise (cabinet CLARACO) pour devenir des interlocuteurs crédibles vis-à-vis des autorités étatiques. Or, pour le maître d'ouvrage, le seul espace de dialogue légitime est dorénavant le dispositif de *concertation GPSO*, au sein duquel l'opportunité du projet n'est plus questionnée parce qu'elle a fait l'objet du débat public (2005). En ce sens, le débat public fonctionne comme confiscateur du débat dans *l'espace public intermédiaire*. **Aucune procédure ne prend en compte les préoccupations civiques qui se sont constituées dans l'espace public autonome, incitant la mobilisation à s'amplifier et se durcir.**

La mise en place de la concertation GPSO va renforcer cette nécessité pour les associations de s'allier. Ce dispositif génère des attentes importantes en termes de participation et, en 2009, les citoyens sont prêts à débattre. Les attentes générées au sein de la société civile en matière de débat et la mise à l'écart des citoyens de la *concertation GPSO*, vont contribuer à **renforcer la dynamique civique, en rendant plus nécessaire que jamais l'existence d'un compromis civique pour démontrer sa force.** Face à l'offre de participation du maître d'ouvrage, perçue comme insuffisante par les associations, l'enjeu n'est plus seulement de faire front commun mais bien de démontrer l'existence d'un rapport

⁵⁶³ Surraud M.G., « "Espaces publics intermédiaires" et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.232.

⁵⁶⁴ Idem, p.233.

de force face aux promoteurs de la LGV. Autrement dit, les procédures participatives jouent, dans le cas étudié ici, un rôle en rendant l'obtention d'un compromis civique. La *concertation GPSO* contribue au renforcement de l'*espace public autonome* en amenant les associations à s'organiser à se restructurer jusqu'à ce que leurs revendications prises en compte.

Le discours technique sur lequel l'argumentaire des associations s'était fondé se met également à évoluer. Les associations réalisent qu'elles ne peuvent pas seulement s'opposer au projet et propose une véritable alternative politique à la LGV. La contestation s'est affranchie du cadre du débat public, qui orientait les associations vers un argumentaire technique, pour proposer une alternative au projet du maître d'ouvrage. L'enjeu, dorénavant, est de parvenir à un projet qui soit suffisamment partagé par le territoire pour que « *l'intérêt général du territoire finisse par s'imposer à l'intérêt général vu par Paris ou les capitales régionales* »⁵⁶⁵. Les associations restent alors mobilisées et se préparent à l'enquête d'utilité publique car il s'agira du dernier espace au sein duquel elles pourront exprimer leurs préoccupations civiques avant la décision finale.

Le conflit suscité par l'aménagement du territoire remet en cause « *la conception traditionnelle de l'intérêt général, utilisée habituellement comme un argument d'autorité par les pouvoirs publics, détenteurs d'un monopole de l'expertise, pour imposer un choix de manière indiscutable* »⁵⁶⁶. Peu à peu, c'est une double revendication qui émane de la société civile. Pour les citoyens, l'enjeu est de participer au processus d'élaboration des projets qui les concernent et également d'être reconnus comme des participants capables de construire « l'intérêt général ». Que ce soit le débat public de 2005 ou la *concertation GPSO*, chacune de ces procédures incite la société civile à se positionner publiquement et amène les participants à préciser leurs préférences politiques. Le conflit relatif à l'implantation de LGV conduit les citoyens à s'organiser pour qu'un espace de discussion concurrentiel s'ouvre. Les citoyens refusent d'être traités comme des « riverains ». La revendication de cette figure du « *riverain en tant que citoyen* » est d'autant plus active qu'elle est occultée par la sphère du pouvoir, notamment durant la *concertation GPSO*.

L'enjeu du conflit est donc important d'un point de vue démocratique puisqu'il s'agit, pour ces associations d'être reconnues comme des parties prenantes à la construction de la décision. Pour cela, ces militants deviennent de véritables entrepreneurs associatifs avec une

⁵⁶⁵ Propos d'un militant associatif (code enquête EA6).

⁵⁶⁶ Guérin M., *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains*, Paris, La documentation Française, 2005, p.48.

capacité d'expertise élevée et de mise en réseau de leurs revendications. Certaines de ces associations locales sont gérées comme de véritables « *entreprises* »⁵⁶⁷ composées de bénévoles qui se professionnalisent. Le manque d'expérience militante des individus composant la *Coordination 47*, notamment parmi les associations de riverains, est compensé par leurs compétences techniques et organisationnelles issues, pour la majorité de leurs connaissances et de leurs savoir-faire professionnels. Une part importante de ces militants, qui ne s'étaient jamais mobilisés, sont chef d'entreprise ou cadre. Dans ce sens, ils mettent à profit les savoirs qu'ils ont accumulés ailleurs, au service de leur combat contre la LGV.

La pratique participative entraîne des modifications de perceptions et de représentations du monde, entraînant à leur tour des modifications de pratiques civiques. Ainsi, en même temps que les préoccupations civiques se transforment en pouvoir communicationnel susceptible d'influencer le pouvoir politique, les discussions des citoyens au sein de l'espace public contribuent à modifier les représentations et les pratiques des participants. Les effets de l'institutionnalisation des procédures participatives (débat public et *concertation GPSO*) permettent donc des « *apprentissages croisés* »⁵⁶⁸ entre *espace public intermédiaire* et *espace public autonome*. **Dans l'exemple étudié ici, l'intérêt général tel que construit au sein de l'espace public autonome entre alors clairement en concurrence avec celui émanant de la sphère étatique.**

II.3.c. Le maintien et le renforcement de la dynamique civique jusqu'à l'enquête publique

La *concertation GPSO* prend fin en 2012 lorsque le tracé est complètement réalisé. Le 30 mars 2012, un tracé de référence est validé par décision ministérielle. Malgré la fermeture de l'*espace public intermédiaire* ouvert par la *concertation GPSO*, les associations restent tout de même mobilisées pour que leurs revendications soient prises en compte dans le débat politique. La *concertation GPSO* se termine et la société civile se restructure de nouveau. Le processus d'unification des luttes initié lors de la signature de la Charte d'Hendaye en 2010 se poursuit. Un mouvement de contestation à l'échelle nationale s'amplifie suite aux mobilisations dans le cadre des luttes contre l'aéroport de Notre-Dames-des-Landes à Nantes ou contre la LGV Lyon-Turin par exemple. Le mouvement se structure et la lutte s'ouvre à tous les « *grands projets inutiles et imposés* » (GPII). Une liste⁵⁶⁹ de ces projets a été réalisée

⁵⁶⁷ Propos d'un militant associatif (code enquête EA5)

⁵⁶⁸ Marcant O. et Lamare K., « Espaces publics et co-construction de l'intérêt général : apprentissages croisés des acteurs », in *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

⁵⁶⁹ Source : www.reporterre.net

dans laquelle le projet de LGV Bordeaux-Toulouse apparaît. Des forums internationaux et autres actions sont mis en œuvre par ce collectif regroupant lui-même des collectifs d'opposants.

C'est dans ce contexte social relativement tendu, que François Hollande arrive au pouvoir en 2012 et doit se prononcer sur la mise à l'enquête publique du GPSO. En 2013, le gouvernement sollicite l'avis de la « *commission mobilité 21* » afin de prioriser les projets d'infrastructures à réaliser à l'horizon 2030. Il y a près de 80 projets à dimension nationale ou européenne qui sont actuellement à l'étude. Or l'Etat français ne peut s'engager financièrement sur tous ces projets. Pendant plusieurs mois, la *commission mobilité 21*, présidée par Philippe Duron, va étudier tous les dossiers. La *Coordination 47* va se saisir de cette opportunité pour rendre visible l'existence d'un projet alternatif à la LGV Bordeaux-Toulouse. Les militants vont se mobiliser pour rencontrer des membres de la *commission mobilité 21* afin de leur remettre l'étude CLARACO. Cependant d'importantes pressions politiques de la part des élus régionaux⁵⁷⁰ ont contraint la commission Duron à ne retenir qu'un seul projet. Après d'importants débats internes, elle ne gardera que la réalisation de la LGV Bordeaux-Toulouse :

*« Au sein de la commission, des avis divergents se sont exprimés quant à l'intérêt du projet. Certains commissaires ont notamment fait part de leur interrogation sur l'urgence de réalisation du projet. S'agissant plus particulièrement de la section Bordeaux-Toulouse, ils ont aussi exprimé leur conviction que d'autres solutions reposant prioritairement sur une modernisation de l'existant permettraient d'apporter une réponse aussi satisfaisante et moins coûteuse pour la collectivité tout en étant plus respectueuse pour l'environnement et pour les populations locales. Après en avoir longuement débattu, la commission estime majoritairement qu'il convient de phaser en deux le projet. La section Bordeaux-Toulouse, qui doit permettre de raccorder la 4ème ville de France au réseau ferroviaire à grande vitesse, devrait se concrétiser dans les meilleurs délais. S'agissant de la liaison nouvelle Bordeaux-Hendaye, les conditions de saturation qui sous-tendent sa réalisation et qui sont très fortement dépendantes de l'économie espagnole et de son recours au transport ferroviaire, ne devraient pas justifier un engagement des travaux avant 2030 »*⁵⁷¹.

La lecture de cet extrait du rapport de la *commission mobilité 21* montre que des points de vue civiques (l'extrait souligné) parviennent à se frayer un chemin pour être pris en compte dans le débat étatique. Bien que la *Coordination 47* n'ait pas obtenu gain de cause, le projet de LGV porté par le maître d'ouvrage se trouve au moins débattu avec l'alternative portée par les associations.

⁵⁷⁰ Le président du Conseil Régional Midi-Pyrénées a annoncé à plusieurs reprises dans la presse son soutien indéfectible à la LGV Bordeaux-Toulouse.

⁵⁷¹ Extrait du rapport de la commission mobilité 21 paru le 27 juin 2013, p.55.

L'avis de la *commission Duron* sera suivi. Le gouvernement décide, le 23 octobre 2013, de valider un tracé définitif de la LGV afin de le présenter durant l'enquête publique. Cependant le projet GPSO tel que discuté dans le cadre de la *concertation GPSO* va subir quelques modifications. Le nœud ferroviaire au sud de Bordeaux et celui au nord de Toulouse vont faire l'objet, chacun, d'une mise à l'enquête publique différente. Quant au GPSO, il se réduit aux tronçons Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax. Pour des raisons dont je n'ai pas trouvé de justification publique, le tronçon Dax-Hendaye ne sera pas soumis à enquête publique. Il est important de souligner que, bien que la date de l'enquête d'utilité publique soit connue, elle doit s'étendre du 14 octobre au 8 décembre 2014, les modalités de financement du projet et sa répartition entre les collectivités, l'Etat et le maître d'ouvrage ne sont pas connues. Aussi, la *Coordination 47* n'hésite pas à dénoncer l'absence de plan de financement :

« On nous demande de signer un chèque en blanc à RFF dont on ne connaît même pas le montant, c'est scandaleux ! »⁵⁷²

Le 14 octobre 2014, l'enquête d'utilité publique ouvre ses portes. Des permanences sont mises en place dans les communes concernées par le tracé et quatre réunions publiques sont prévues dans chaque département concerné par l'infrastructure. La *Coordination 47* se mobilise et incite l'ensemble des opposants à investir la procédure participative. L'enquête publique permet l'ouverture d'un nouvel *espace public intermédiaire* au sein duquel le débat d'opportunité se réactive. **La procédure d'enquête publique renforce cette nécessité pour la *Coordination 47* d'être unie et de démontrer sa force.**

Un dernier coup de théâtre, en faveur des associations, se produit et sera largement publicisé. Le 23 octobre 2014, la Cour des Comptes publie un rapport intitulé « *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence* ». Selon l'institution, la priorité des moyens financiers doit être mise sur l'entretien et la modernisation du réseau existant par rapport aux projets de nouvelles infrastructures. Mais au-delà du GPSO, c'est la totalité du processus décisionnel relatif à ce grand projet de LGV SEA⁵⁷³ qui est pointé du doigt :

« Un processus de décision qui conduit inéluctablement à la réalisation de lignes nouvelles : l'exemple le plus connu est celui de la participation des collectivités de Midi- Pyrénées à la ligne Tours-Bordeaux, subordonnée à la décision de réaliser la ligne Bordeaux-Toulouse dont le caractère prioritaire et la rentabilité sont sujettes à interrogations ».⁵⁷⁴

⁵⁷² Propos d'un militant associatif (code enquêté EA6)

⁵⁷³ La LGV SEA (Sud Europe Atlantique) inclut l'ensemble des tronçons : Paris-Tours, puis Tours-Bordeaux et enfin le tronçon du GPSO (Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax).

⁵⁷⁴ Extrait du rapport de la Cours des Comptes paru le 23 octobre 2014, p.19.

Très vite, les associations sur l'ensemble du tracé s'en emparent et viennent le commenter en compagnie des commissaires enquêteurs, d'autant que le contenu fait de nouveau fortement écho aux revendications des associations. En effet, les travaux sont actuellement en cours sur le tronçon Tours-Bordeaux sous la forme d'un partenariat public-privé alors que le plan de financement n'est toujours pas totalement bouclé à ce jour⁵⁷⁵. La Cour des Comptes, en dénonçant publiquement les pressions financières exercées par les collectivités territoriales toulousaines, au-delà de l'opportunité de la LGV Bordeaux-Toulouse, relance même le débat sur la place des citoyens dans le processus démocratique. Néanmoins, son avis, à l'instar de la *Commission d'enquête publique*, est seulement consultatif. Le gouvernement n'est en rien contraint de le suivre.

Au regard des délais contraints de réalisation de cette thèse, la phase d'enquête d'utilité publique n'a pas pu faire l'objet d'une analyse aussi poussée que les autres procédures participatives. Cependant, quelques éléments saillants méritent d'être exposés. L'enquête publique s'ouvre d'octobre à décembre 2014. Un site Internet a été mis en place, en plus des registres dans les mairies concernées par le tracé pour faciliter la participation du public. La participation du public à cette enquête a été importante :

« En recensant le nombre de personnes ayant apposé leur signature sur les registres, ceux ayant contribué par Internet ou par courrier adressé au président, la commission d'enquête constate la participation de 6912 personnes. Si on ajoute les 7099 signataires des pétitions, on obtient 14011 contributions, toutefois ce chiffre peut comporter des doubles-comptes »⁵⁷⁶.

La commission d'enquête, à la majorité de ces membres, a rendu un avis défavorable. Selon ses membres, les insuffisances et les faiblesses⁵⁷⁷ du projet portent en premier lieu sur les impacts réels de la ligne qui ne seraient pas suffisamment pris en compte. Les besoins en granulats du projet, les difficultés de compenser en terres agricoles dans une région de plus en plus urbanisée ou les risques de déclassement des cultures biologiques et des appellations d'origine contrôlée sont cités en exemple. Ces enjeux font d'ailleurs écho aux questions qui avaient été soulevées durant le débat public par les associations. En outre, la commission estime que ce projet ne relève pas d'un besoin partagé par l'ensemble du territoire :

« L'enquête a connu une forte mobilisation des particuliers mais les différentes composantes de la société étaient également représentées, en particulier les syndicats professionnels, les associations et les collectivités locales. Au regard de l'enjeu, la commission aurait pu s'attendre à une plus forte mobilisation des soutiens

⁵⁷⁵ Mai 2015

⁵⁷⁶ Extrait du rapport de la commission d'enquête paru le 27 mars 2015, p.80.

⁵⁷⁷ Extrait des conclusions de la commission d'enquête paru le 27 mars 2015, p.36-38.

au projet. Au final, la commission n'a pas décelé l'expression d'un véritable besoin de lignes à grande vitesse dans le Sud-ouest »⁵⁷⁸.

De surcroît, le coût de l'infrastructure est extrêmement lourd alors que « *le service rendu aux usagers sur ces lignes, ne peut être garanti par le maître d'ouvrage et sera défini par la SNCF selon des critères de rentabilité qui lui sont propres* »⁵⁷⁹. Ensuite, c'est l'effet de métropolisation induit par la LGV qui est confirmé par les enquêteurs :

« L'objectif affiché et assumé de la grande vitesse est de relier sans arrêts, des grandes métropoles. En conséquence, le développement économique se concentrera autour des gares des deux métropoles et drainera l'emploi au détriment du développement local »⁵⁸⁰.

D'ailleurs, les alternatives à la grande vitesse n'ont pas été suffisamment explorées au regard des documents fournis par les différents collectifs :

« L'exploration par la commission, de l'aménagement de la ligne existante entre Bordeaux et Toulouse n'aboutit pas à une supériorité incontestable du projet de lignes nouvelles, si on intègre les gains de temps, les coûts et les services rendus »⁵⁸¹.

Les membres de la commission critiquent même le réalisme des gains de temps annoncé :

« L'objectif « drapeau » du projet, un gain de temps de 1h sur Bordeaux-Toulouse et d'environ 3 heures sur Paris-Toulouse, ne concerne qu'une minorité des trains sur ce trajet. Le temps moyen de la liaison Paris-Toulouse est contestable, dans la mesure où il s'appuie sur des temps d'arrêts intermédiaires irréalistes ».⁵⁸²

En ce qui concerne le financement du projet, la participation de l'Etat et des collectivités territoriales est déjà incertaine sur le tronçon Tours-Bordeaux, actuellement en travaux. En ce sens, le financement de tout nouveau projet paraît compromis.

Parmi les participants à l'enquête publique, se sont exprimés à la fois des partisans et des opposants au projet. En ce sens, justifier que le monopole de la participation revient aux opposants parce que ceux qui sont favorables au projet ne participent pas, ne tient plus. La possibilité de donner son avis par Internet, même via les réseaux sociaux, contribue considérablement à faire baisser le « *coût de la démarche* »⁵⁸³. En outre, la participation du public s'est avérée assez importante, au regard des nombreuses enquêtes publiques « *où il n'y*

⁵⁷⁸ Extrait des conclusions de la commission d'enquête paru le 27 mars 2015, p.36-38.

⁵⁷⁹ Idem

⁵⁸⁰ Extrait des conclusions de la commission d'enquête paru le 27 mars 2015, p.36-38.

⁵⁸¹ Idem

⁵⁸² Idem

⁵⁸³ Blatrix C., « Vers une 'démocratie participative' ? Le cas de l'enquête publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p.309.

a pas un chat »⁵⁸⁴. En effet, dans le cadre de cette enquête, beaucoup de personnes sont également venues s'informer car elles avaient entendues parler du projet. Toutes n'ont pas estimé de leur ressort de laisser un avis, mais le simple fait de se déplacer relève déjà d'une forme de participation⁵⁸⁵.

Autrement dit, l'argumentaire développé par la *commission d'enquête* reprend l'intégralité des positions développées depuis dix ans par les associations. **La conclusion de la commission montre la capacité de mobilisation de la société civile et la cohérence des arguments développés.** Aussi, s'il est dommage que **le débat public enferme la question de l'opportunité du projet dans sa propre temporalité**, cette procédure participative ainsi que **son prolongement dans le cadre de la concertation GPSO**, en permettant le « *dialogue avec les acteurs* », pour paraphraser RFF, **a donné des prises à la société civile pour se préparer à débattre au moment de l'enquête publique. La commission d'enquête en répondant par la négative à la question de l'utilité publique du projet de LGV Bordeaux-Toulouse (et Bordeaux-Dax), a finalement permis aux associations d'obtenir gain de cause sur la totalité de leurs revendications.**

Le gouvernement s'est engagé à donner une réponse durant l'été 2015. Les associations restent vigilantes, les grands élus mobilisés. D'ailleurs les présidents des conseils régionaux d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées se sont retrouvés le 7 mai dernier pour organiser un grand rassemblement en faveur des projets de LGV Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse. Entre pression politique et pression civique, le gouvernement devra trancher.

Conclusion

Conformément aux engagements pris lors du débat public de 2005 relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse, le maître d'ouvrage met en œuvre un nouveau dispositif de concertation de 2009 à 2012. L'ouverture de ce nouvel *espace public intermédiaire* ne concerne que les discussions relatives à l'élaboration du tracé de l'infrastructure. Pour le maître d'ouvrage, l'opportunité de la LGV est tranchée en débat public et ne peut plus être discutée dans cet espace ouvert par la procédure de *concertation GPSO*. En ce qui concerne la participation du « public » dans ce dispositif, elle s'est surtout traduite par la mise en place d'une vaste enquête par questionnaire dans l'ensemble des communes concernées par le tracé. C'est à cette occasion que de nombreux riverains du tracé ont découvert le projet et ont pris

⁵⁸⁴ Propos tenu par un commissaire enquêteur surpris de la bonne affluence dans les permanences de la commission d'enquête.

⁵⁸⁵ J'ai eu l'autorisation de passer deux après-midi avec les commissaires enquêteurs dans deux mairies différentes pour observer comment cela se déroulait.

conscience de l'impact de cette nouvelle infrastructure sur le territoire. **Lorsque la phase concernant les études de tracé s'est mise en place, de nombreux citoyens ont réagi en revenant sur la position de l'accord de principe, acquise suite au débat public de 2005, et ont contesté l'opportunité du projet.** Parce que ces prises de position ont été écarté de la *concertation GPSO* car elles ne relèvent plus de cette étape d'avancement du projet, les associations se sont alors organisées pour peser sur la décision finale. **Après le débat public, le débat civique émerge au sein de l'espace public autonome.**

Dans le Lot-et-Garonne, la *Coordination 47* se forme afin de fédérer l'ensemble des associations d'opposants à la LGV Bordeaux-Toulouse. Les associations puisent leurs premières informations relatives au projet directement dans les documents du débat public de 2005. Peu à peu, elles se forment une opinion et élaborent un argumentaire contre la LGV. Afin de peser dans le débat politique, puisqu'elles sont hors sujet de la *concertation GPSO*, les associations vont alors décider de s'entendre sur une position commune de refus de la LGV. **Un compromis civique s'établit entre les différentes composantes de la société civile**, malgré leurs différences idéologiques en matière d'environnement. La *Coordination 47* devient dorénavant la seule interlocutrice face aux représentants politiques et institutionnels. **L'enjeu est de montrer l'unité des revendications portée par les associations.** Une alternative à la LGV Bordeaux-Toulouse voit le jour consistant à moderniser les voies existantes. Le cabinet CLARACO est missionné par la *Coordination 47* pour réaliser une expertise technique soutenant cette solution. En ce sens, **investir le champ de l'expertise permet aux associations de maintenir la question de l'opportunité du projet d'actualité.**

La *concertation GPSO* se termine en 2012 et une décision ministérielle vient acter le choix du tracé. Dorénavant, les associations se préparent à l'enquête d'utilité publique. C'est la dernière procédure participative avant la décision finale. L'opportunité du projet constitue le cœur du dispositif. **Notre terrain montre bien le rôle joué par une procédure participative dans l'organisation de la société civile. Ici, la procédure renforce la dynamique dans l'espace public autonome en rendant nécessaire l'obtention d'un compromis civique entre les associations. L'enjeu pour les associations est donc de rester unies pour démontrer sa force.** La commission d'enquête a d'ailleurs pris en compte l'argumentaire de la *Coordination 47* et a rendu un avis défavorable concernant l'utilité publique de la LGV Bordeaux-Toulouse (et Bordeaux-Dax). En ce sens, la *Coordination 47* est parvenue à imposer sa solution, qui entre en concurrence avec la vision de l'aménagement du territoire telle que portée par RFF.

Conclusion du Chapitre IV - Du débat public à l'enquête d'utilité publique : 10 ans pour obtenir gain de cause ?

Dans cette partie, nous avons montré la manière dont se met en place un processus de concertation permettant de faire le lien entre une expérience individuelle et la constitution d'un problème public. Peu à peu, les citoyens se sentent concernés par le projet LGV, puis acquièrent de la connaissance en cherchant de l'information et se forment une opinion dans le cadre d'échanges discursifs. En ce sens, **les procédures de participation ont amené la société civile à s'engager sur la question de la LGV.**

Dans la période d'après débat public, la transparence réglementaire⁵⁸⁶ du maître d'ouvrage relative à l'avancement de son projet a permis un maintien du sujet dans l'espace public. Pour RFF, l'enjeu de la procédure de *concertation GPSO*, vis-à-vis du « public » est d'informer afin de favoriser l'appréhension du projet par la société civile. L'information du public renvoie à un effort de pédagogie. En ce sens, le dispositif GPSO, en considérant la question de **l'opportunité de la LGV comme hors-sujet**, va contribuer à généraliser le conflit territorial. **La mise en œuvre du dispositif GPSO contribue au renforcement de l'espace public autonome en rendant nécessaire la structuration d'une opinion collective et, l'élaboration d'un compromis civique.** L'enjeu pour la contestation est de paraître unie afin de peser dans le débat politique jusqu'à la mise à l'enquête publique du projet.

Notre terrain montre comment *l'espace public autonome* s'est progressivement structuré autour de la LGV sur une durée de dix ans. La LGV Bordeaux-Toulouse a fait son apparition dans *l'espace public intermédiaire* au moment de sa mise en débat (2005) amenant peu à peu la société civile à prendre en charge le sujet. Puis, la *concertation GPSO* s'accompagne d'un tracé. Elle contribue à inscrire le projet dans un territoire et à le connecter avec les populations qui y vivent. **La mise en œuvre de cette deuxième procédure contribue à généraliser la contestation sur l'ensemble du tracé.** L'exclusion des discussions relatives à l'opportunité du projet et du citoyen qui les porte, renforce la dynamique civique en l'incitant à se structurer pour maintenir cette question dans l'actualité du débat politique. **Un important travail de préparation du territoire à l'enquête d'utilité publique se met alors en œuvre.**

⁵⁸⁶ Cette transparence est le fruit d'une contrainte légale que d'une volonté de la part du maître d'ouvrage.

Conclusion de la Partie 1

La mobilisation contre la LGV s'insère dans l'histoire des contestations qui se sont développées durant ces dernières décennies dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement et qui ont conduit à une évolution des formes de l'action étatique. En effet, cette « *exigence d'intégration des points de vue civiques à la décision politique s'est traduite par l'institutionnalisation d'instances de concertation* »⁵⁸⁷. Nous avons pris, comme point de départ de l'analyse, le projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse ainsi que le débat public de 2005 dont il a fait l'objet. Pour analyser la contestation relative à ce projet, nous avons posé comme incontournable la prise en compte du cadrage de la concertation et de ses effets. Le débat public par son cadre constitue un *espace public intermédiaire* qui permet la confrontation de la sphère étatique et qui participe, du même coup, au processus de formation de l'opinion des individus.

Nous avons montré que le débat public de 2005 se met en place dans un contexte exempt de toute contestation civique puisque le projet n'est pas visible pour les citoyens. De part et d'autre de la ligne, nous avons relevé deux configurations différentes relatives au débat sur la LGV. D'une part, à Toulouse, Montauban et Agen, le débat public a été investi essentiellement par des représentants politiques et institutionnels. En ce sens, l'*espace public intermédiaire* ouvert par cette procédure a surtout rendu visible et prolongé les débats systémiques. Sur ces territoires, le débat public est plutôt passé inaperçu pour le public. Organiser un débat public sans un travail préalable de concernement du public revient à organiser un débat sans public. Mettre en débat un projet sans tracé et très en amont ne permet pas que s'enclenche un processus de concernement de la part des riverains.

D'autre part, dans le Bordelais, nous avons relevé l'émergence d'une opposition contre la LGV Bordeaux-Toulouse qui se structure progressivement dans l'*espace public autonome*. Le maître d'ouvrage a exprimé sa préférence pour l'une des trois options discutées⁵⁸⁸. Dans ce territoire, le débat est peu investi par les représentants politiques qui craignent que la LGV Bordeaux-Toulouse concurrence la réalisation de la LGV Bordeaux-Hendaye. Les associations et les citoyens s'engagent dans les réunions publiques dans le bordelais et organisent elles-mêmes la diffusion de l'information dans le bordelais. Le débat public de 2005 ne permet donc pas de parvenir à un consensus sur l'ensemble de la ligne. Bien au

⁵⁸⁷ Suraud M.G., « “Espaces publics intermédiaires” et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.232.

⁵⁸⁸ L'option C.

contraire, il contribue à cristalliser les positions des opposants et des partisans. En situation de désaccord, « *c'est la validité des règles présidant à l'échange qui légitime et valide la décision* »⁵⁸⁹.

De plus, la place de l'environnement dans le débat public est problématique. La préconisation de D. Bourg et K. Whiteside relative à l'instauration d'une procédure participative pour favoriser la prise en compte de l'environnement trouve ici une application ambiguë. Les enjeux environnementaux peuvent être débattus dans le cadre du débat public CNDP parce que la procédure ne concerne pas les riverains. Mais en même temps, en l'absence de tracé, il est difficile de connecter ces enjeux environnementaux avec les dommages réels de l'infrastructure sur les écosystèmes. En effet, l'enjeu de cette prise en compte est de discuter sur des éléments concrets, sur des sensibilités particulières.

En 2009, quand le projet se concrétise et qu'un tracé précis est dévoilé, la contestation se généralise sur l'ensemble de la ligne. Les citoyens s'informent à partir des données fournies par les comptes-rendus du débat public de 2005. Ce dernier devient le point de départ de la mobilisation des associations contre le projet de LGV. Les positions prises par les différentes parties prenantes, parce que rapportées dans les comptes-rendus, permettent aux citoyens d'identifier des alliés éventuels. Peu à peu, des contacts se nouent entre les associations de défense de l'environnement mobilisées lors des débats publics Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne avec les jeunes associations de riverains agenaises.

Les nouveaux militants lot-et-garonnais vont apprendre des associations bordelaises, avant de développer leur propre expertise pour dénoncer le projet. **En l'espace d'une année, une dizaine d'associations s'opposant à la création de la LGV voit le jour.** Une association d'élus dont les communes sont fortement impactées va également se créer. La dynamique contestataire en Lot-et-Garonne, nourrie par les expériences bordelaises, devient rapidement intense. Les associations se fédèrent au sein de la *Coordination 47* et décident d'adopter une stratégie commune. Il s'agit de refuser la création d'une LGV et de défendre une position alternative, la modernisation des voies existantes. **Ce compromis civique leur permet de faire front et de constituer un rapport de force en faveur du projet alternatif.** Alors que le dialogue avec le maître d'ouvrage est inexistant, il s'agit de convaincre les élus engagés dans le processus décisionnel. **Si le maître d'ouvrage ne peut plus rouvrir la question de l'opportunité du projet à la discussion, la société civile maintient cette question au cœur du débat.** La mobilisation, le suivi et l'inventaire des études et des avis des différentes

⁵⁸⁹ Suraud M.G., « "Espaces publics intermédiaires" et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp.219.

institutions abordant de près ou de loin le projet de LGV, vont peu à peu fournir aux associations une importante documentation permettant de peser de manière significative dans le processus décisionnel.

Lorsque la *concertation GPSO* se termine en 2012, les associations se préparent à défendre leur vision du territoire et de son avenir dans le cadre de l'enquête d'utilité publique. **Un argumentaire a été préparé pour défendre l'idée que l'intérêt du territoire, tant d'un point de vue environnemental, humain et financier réside dans l'optimisation des voies existantes.** Cette position corroborée par de nombreux avis institutionnels (les assises du ferroviaires, le CGEDD et la Cour des Comptes) a donné davantage de crédit à la position défendue par la *Coordination 47*.

De plus, le contexte politique relatif à l'implantation des grands projets et notamment les rixes⁵⁹⁰ récentes qui se sont déroulées dans le Sud Ouest contraignent les autorités politiques à faire preuve de prudence. Aussi la commission d'enquête, en faisant le ratio entre les avantages et les inconvénients estime que le projet ne relève pas de l'utilité publique. Cet avis est cependant facultatif, à charge de l'Etat de le suivre ou d'aller dans le sens de ceux qui veulent la « *LGV coûte que coûte* »⁵⁹¹.

Pour conclure, **le processus d'institutionnalisation du débat public de 2005 a contribué à rendre le projet de LGV Bordeaux-Toulouse public.** Par la suite, l'obligation de transparence imposée au maître d'ouvrage par le gouvernement dans la conduite du projet entraîne l'organisation d'une nouvelle procédure, la *concertation GPSO* (2009-2012). A cette occasion, les études produites par RFF afin d'élaborer un tracé précis contribuent à alimenter le débat local. Du débat public de 2005 jusqu'à l'enquête publique de 2014, les associations vont s'organiser, se mobiliser, s'activer pour que leurs revendications soient prises en compte. **Quand l'enquête publique se met en place sur le territoire, les citoyens sont prêts à défendre un point de vue.** La participation à l'enquête publique a été importante du fait de la constitution d'une mobilisation contre la LGV. L'*espace public intermédiaire*, ouvert par la procédure d'enquête publique, a rendu visible la concurrence entre la vision de l'aménagement du territoire défendu par la société civile et la conception du maître d'ouvrage. Le gouvernement doit dorénavant trancher entre ces deux visions relatives au développement du Sud Ouest français. Et bien plus qu'un enjeu local, c'est une conception politique relative à l'aménagement du territoire qui est en train de vaciller.

⁵⁹⁰ Le barrage de Sivens dans le Tarn

⁵⁹¹ Extrait du titre de l'article publié par Sud Ouest le 7 mai 2015.

Partie 2 – Analyser et faire l'action étatique : comment construire une posture de recherche-action ?

**Analyse comparée de trois
dispositifs participatifs
impliquant une
« chercheure en action ».**

Introduction

En ce qui concerne la seconde partie de ce travail de recherche, nous aborderons le terrain des missions confiées par la municipalité d'Agen dans le cadre de la convention Cifre. Nous présenterons le contexte relatif à la mise en place du partenariat entre la structure d'accueil et le laboratoire, puis nous ferons un détour par le projet de recherche tel qu'élaboré initialement pour saisir la manière dont la réalité de la vie municipale est venue l'impacter. Enfin, nous poserons ce qu'implique une recherche Cifre du point de vue de la posture puis nous procéderons à l'analyse de ce matériau empirique au regard du cadre théorique que nous venons de développer dans le premier chapitre de cette thèse. Cette partie 2 est donc divisée en deux chapitres.

Dans **le chapitre V**, nous commencerons par questionner le cadre dans lequel s'inscrit cette thèse. En effet, la convention signée entre la ville d'Agen et le laboratoire de recherche auquel je suis intégrée confère une dimension particulière à cette thèse. Dans ce sens, la Cifre induit un contexte de recherche spécifique qui impacte directement le terrain ainsi que ma posture en termes de recueil des données. Effectivement, j'ai été à la fois en position de « *faire l'action publique* » (mission mairie) et d'analyser les effets de mes pratiques sur la participation des citoyens (travaux de recherche). Durant ces trois années de contrat, le curseur a oscillé tantôt vers une position de chercheur, tantôt vers celle de chargé de mission. Or, quelle est la frontière entre ces deux postures ? Peut-on parler de recherche-action ? Quelles sont les limites et les apports de cette expérience vécue tant du point de vue du terrain que du point de vue des résultats de recherche ? Il s'agira ici de mettre l'accent sur ce rôle singulier que j'ai occupé : un rôle de doctorant-praticien de la participation. Cette hybridation a ainsi produit des effets tant sur ma pratique en tant qu'agent municipal, que sur le matériau de recherche recueilli et l'approche retenue pour l'analyse. Peut-on faire de la recherche sur la participation sans être acteur soi-même ?

Dans **le chapitre VI**, nous entrerons dans le détail des résultats de la recherche en lien avec la problématique que nous avons exposée dans le chapitre théorique. En effet, l'enjeu de ce travail est d'interroger la portée de la concertation au sein de l'*espace public autonome* et d'appréhender les tensions entre échanges au sein des dispositifs institutionnels de participation et ceux propres à la société civile. Dans cette perspective, il s'agit de prendre en compte la dynamique civique qui se déploie à la fois au sein de l'*espace public autonome*, mais également au sein de l'*espace public intermédiaire* ouvert par la procédure de

concertation. Afin de mettre en évidence cette dynamique, l'enjeu est de saisir les conditions d'entente ou de désaccord de la société civile dans son ensemble, sur un sujet donné. En ce sens, nous procéderons à l'analyse des effets de ces dispositifs au regard du renforcement ou de l'affaiblissement des débats dans l'*espace public autonome*.

Pour cela, nous commencerons par présenter le dispositif des *conseils de quartier*, puis nous exposerons la situation de chacun d'eux dans les trois quartiers étudiés. En effet, le contexte inhérent à l'histoire de chaque quartier impacte significativement la tenue des débats. En fonction de chaque situation particulière, j'expliquerai comment j'ai dû m'adapter pour susciter la participation des habitants. Ainsi, il s'agira de déterminer de quelle manière a émergé une dynamique civique et de mettre en évidence le lien qu'elle entretient avec la mise en place des *conseils de quartier*. Nous analyserons en quoi la dynamique civique se renforce quand les préoccupations des habitants peuvent trouver écho auprès de la sphère politique, notamment en investissant les *espaces publics intermédiaires* (*conseils de quartier* ou projet d'aménagement concerté du quartier). Nous verrons également si cette mobilisation se maintient dans la durée. En effet, il semble que, bien plus qu'une question de réactivité, c'est l'existence même de cette dynamique civique qui soit en jeu lorsqu'un dispositif participatif se met en œuvre. A l'inverse, il nous apparaît qu'en l'absence de procédure institutionnelle de discussions et sans menace pesant sur leur cadre de vie, les habitants ne se mobilisent pas pour prendre en charge les problèmes de la cité. Autrement dit, dans ce chapitre, nous tenterons d'**analyser l'articulation entre l'émergence d'une dynamique civique et l'existence de procédures participatives**.

Chapitre V – Portée et limites des hybridations entre recherche et action

En 2011, quand fut signée la convention Cifre entre la ville d'Agen et le Certop, à Toulouse, un projet de recherche intitulé « *Démocratie écologique et développement des territoires : l'exemple de l'Agglomération d'Agen* » avait été rédigé. Or comme je l'ai mentionné, la question de la compatibilité, sur la durée d'une thèse, entre projet de recherche et mandat politique s'est posée avec acuité. J'ai été confrontée, après un an, à l'absence de terrain de recherche au sein de la mairie. J'ai alors commencé à étudier le projet de LGV Bordeaux-Toulouse pour être en mesure de réaliser une production scientifique. Alors que je travaillais désormais sur la dynamique participative relative à la LGV, j'ai été sollicitée par la municipalité afin de mener de nouvelles missions relatives à la participation des habitants. J'ai été chargée d'élaborer et de mettre en œuvre trois dispositifs participatifs dans trois quartiers relevant de la politique de la ville. L'enjeu de chaque procédure consistait à prendre en charge de manière concertée l'aménagement des espaces publics. Aussi, bien que j'avais avancé sur le terrain de la LGV, prendre en compte, en plus, cette expérience relevant directement du dispositif Cifre, a paru éclairant au regard de l'objet de recherche qu'est la « participation des citoyens ».

Dans ce chapitre, nous reviendrons sur le contexte dans lequel s'inscrit ce travail de recherche au niveau de la structure d'accueil. Nous verrons, en quoi le dispositif Cifre, en définissant *a priori* un terrain de recherche, la ville d'Agen, peut induire un important décalage entre le projet de recherche validé par l'ensemble des partenaires et la réalité de ce terrain. Effectivement, alors que l'objet de recherche – la participation des citoyens – constitue la ligne directrice de ce travail de thèse, nous aborderons la difficulté, sur ces trois années de contrat me liant à la municipalité, de bénéficier d'un terrain de recherche pertinent au regard des orientations de la recherche. Enfin, dans un second temps, nous poserons ce que signifie concrètement ce statut de salarié-doctorant. Pour cela, nous tenterons de spécifier les enjeux relatifs à cette posture particulière. Une thèse Cifre en Sciences Humaines et Sociales soulève des questions de positionnement auxquelles je n'étais pas forcément préparée. Le curseur a oscillé tantôt vers une position de doctorant (chercheur), tantôt vers celle de chargé de mission. Les tensions relatives à cette hybridation entre recherche et action méritent d'être posées.

I. La Cifre : un dispositif gagnant-gagnant ?

I.1. Le contexte inhérent à l'embauche d'un doctorant par la ville d'Agen : un concours de circonstances ?

Au niveau de la municipalité, le projet d'une thèse Cifre émerge progressivement dans un contexte où les thématiques de la « participation des citoyens » et du « développement durable » sont extrêmement valorisées. D'une part, dès 2008, la municipalité nouvellement élue lançait sa version des *conseils de quartier*, dans le cadre de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Alors qu'elle n'y était pas contrainte par la loi (Agen est une ville d'environ 35 000 habitants), la mise en place d'une « *nouvelle gouvernance* »⁵⁹² pour les quartiers d'Agen est devenue l'engagement premier du programme politique des élus. La mise en œuvre de ce dispositif participatif a d'ailleurs fait l'objet de mon stage de Master 1 et de la rédaction d'un mémoire. Les réflexions abordées dans ce mémoire de M1 ont concerné essentiellement la manière dont le système politico-administratif a construit et paramétré le dispositif « *conseils de quartier* » pour promouvoir sa vision de la participation auprès des citoyens.

D'autre part, la nouvelle équipe municipale ouvrait également un important chantier de rénovation urbaine dans un quartier d'habitat social. Or, le montant de la subvention accordée par l'ANRU⁵⁹³ à ce projet est conditionné par la mise en place d'une « *concertation avec les habitants* »⁵⁹⁴. En ce sens, les pouvoirs publics locaux sont de plus en plus contraints de prendre en compte cette dimension participative dans l'élaboration des projets de grande ampleur. Là encore, j'ai eu l'opportunité de réaliser un stage professionnel dans le cadre du Master 2 assorti d'un mémoire intitulé : « *La concertation : de l'injonction d'une participation impossible à la création d'une passerelle durable entre la sphère du pouvoir et la société civile* ». Les réflexions abordées lors de ce travail de mémoire concernaient essentiellement les conditions de participation des citoyens aux affaires de la ville. L'enjeu consistait à observer l'articulation entre la dynamique civique locale et la mise en œuvre d'un dispositif participatif que je devais alors élaborer. Durant ce stage, l'enquête de terrain a mis en lumière combien la participation des citoyens est un processus complexe autant pour les structures politico-administratives en charge des débats que du côté des citoyens soumis de plus en plus à cette injonction.

⁵⁹² Extrait du programme de mandat 2008-2014

⁵⁹³ Agence de Rénovation Urbaine

⁵⁹⁴ Extrait de la convention ANRU signée par la Municipalité en 2008

Lorsque la convention entre la ville d'Agen, le bailleur social et l'Etat, représenté par son préfet pour le compte de l'ANRU, a été signée, les actions de concertation précises à mener auprès de la population ont fait l'objet d'une contractualisation. Cependant, les choix concernant l'économie générale du projet, c'est-à-dire son contenu – les immeubles faisant l'objet d'une démolition, le nombre d'appartement à reconstruire et leur typologie, la configuration du nouveau quartier, entre autres – ont fait l'objet d'une décision en amont de la signature de la convention. A ce titre, des plans du nouveau quartier alimentent déjà le dossier remis à l'ANRU qui va alors entériner ces choix. Dans cette dynamique, ni la question du devenir du quartier qui doit être rasé, ni les enjeux sociaux liés à la précarité ou à l'exclusion des populations, ni la réintégration des habitants après travaux, par exemple, ne sont des thématiques relevant de la discussion publique.

Le programme de démocratie participative

En phase opérationnelle du projet, deux objectifs majeurs s'intègrent dans la démarche de participation des habitants :

- *Informers les habitants tout au long du projet*
 - *Organiser des réunions d'information*
 - *Créer un lieu d'information permanent*
- *Mobiliser les habitants sur un travail de sauvegarde et de transmission de la mémoire du quartier, valoriser la mémoire collective*
 - *Organiser un atelier d'arts plastiques*
 - *Organiser des ateliers de photos, de paroles, d'écriture « Il était une fois Tapie »*

Extrait de la Convention de rénovation urbaine, quartier Tapie-Mondésir, mai 2008

En ce sens, à la lecture de ce texte, ni les objectifs généraux du projet, ni les enjeux de cette rénovation urbaine ne font l'objet d'un traitement participatif. Pour l'ANRU, la participation des habitants renvoie à deux dimensions : « informer les habitants » et « valoriser la mémoire collective ». D'un côté, « informer les habitants » ne nécessite pas la mise en œuvre d'un dispositif participatif. La municipalité est tenue de communiquer sur l'avancement du projet et l'habitant doit se tenir informé. D'un autre côté, la seconde dimension renvoie à un devoir de mémoire. L'enjeu consiste à mobiliser les habitants autour de la conservation du patrimoine mémoriel et culturel du quartier. Cette dimension peut faire l'objet d'un dispositif de participation puisqu'il s'agit de favoriser l'implication des habitants pour sauvegarder et transmettre une certaine image du quartier par la mise en place d'actions culturelles.

L'implication des habitants, selon la conception de l'Etat, ne porte donc ni sur la manière dont le quartier doit évoluer, ni sur les problématiques vécues par les habitants qui pourraient faire l'objet d'une prise en charge par les pouvoirs publics. En pratique, pour répondre à ces objectifs, la municipalité a mis en place d'une part un important dispositif d'information avec

la création d'un journal de quartier et une exposition permanente au sein du centre social implanté au cœur du quartier réhabilité. D'autre part, deux groupes de travail se sont mis en place. L'un s'axait vers la production culturelle et artistique en lien avec les transformations du quartier, le second s'articulait spécifiquement autour de ce devoir de mémoire. Durant ce stage, j'ai suivi ces deux groupes de travail mis en place.

Par ailleurs, en ce qui concerne, le dispositif participatif à mettre en œuvre dans le cadre du stage de M2, j'ai pu constater qu'en pratique, de nombreux aléas sont venus s'immiscer dans l'échéancier de la municipalité et par conséquent, cela a engendré des modifications au sein de mon propre calendrier. De plus, une fois l'architecte en charge du projet officiellement nommé, plusieurs réunions se sont tenues entre les différents partenaires institutionnels. L'objectif de ces réunions de travail visait à la fois à améliorer les propositions de l'architecte en fonction des attentes des commanditaires (Municipalité et bailleur social) mais aussi à s'assurer que le projet rentre dans l'enveloppe budgétaire. La tenue de ces débats institutionnels a remis en question la pertinence d'une participation civique. En effet, si de nombreux sujets sont tranchés par les différents partenaires, que reste-t-il à mettre en débat ? Quels sujets, non encore arrêtés, seraient susceptibles d'intéresser suffisamment les habitants pour qu'ils consacrent du temps à participer aux réunions de concertation ? L'enjeu même de ces réunions de concertation a été remis en cause dans la mesure où la municipalité ne pouvait mettre en débat public que l'aménagement des espaces verts. La pertinence d'en discuter alors que les démolitions n'avaient pas encore débuté était loin d'être avérée. D'une concertation annoncée et remise en cause, nous avons alors cherché à analyser le contexte dans lequel une telle méthodologie participative devait voir le jour. Nous avons mis en évidence l'intérêt d'une étape préalable à la construction méthodologique afin de mieux appréhender la dynamique locale, c'est-à-dire l'ensemble des dimensions, au-delà des aspects procéduraux, qui précèdent le moment du débat-lui-même. Toutefois, à la fin de ce stage, les engagements, pris par la municipalité lors de la signature de la convention avec l'ANRU sous l'intitulé « *Le programme de démocratie participative* », devaient toujours être respectés.

En conclusion, partout en France, et Agen n'échappe pas à cette tendance, l'idée de démocratie participative est largement valorisée dans les discours politiques et des procédures dans lesquelles les citoyens ordinaires sont impliqués se multiplient au sein de différentes administrations, à des échelons territoriaux variés et sur des thématiques de plus en plus

nombreuses. Ainsi, les projets municipaux se développent dans un contexte dit « *participationniste* »⁵⁹⁵.

D'une part, le poids de cet « *impératif délibératif* »⁵⁹⁶ dans l'action étatique, se traduisant fréquemment par une injonction à participer venue d'en haut, de l'Etat ou de l'Europe, se manifeste, en pratique, par l'instauration de critères de financement pour les projets locaux⁵⁹⁷. C'est d'ailleurs le cas des actions que la municipalité doit mener en faveur de la « concertation » avec les habitants pour être éligible au financement proposé par l'Etat dans le cadre du projet de rénovation.

D'autre part, le dispositif « *conseils de quartier* » représente l'action phare de l'équipe municipale relative à la démocratisation de l'action étatique locale. Autrement dit, « *faire participer* »⁵⁹⁸ pour reprendre l'expression de M. Carrel, renvoie tout autant à un enjeu politique en termes d'innovation démocratique pour respecter les engagements électoraux de l'équipe municipale, qu'à un impératif budgétaire afin d'obtenir la totalité des subventions accordées par l'ANRU. En ce sens, l'administration municipale agenaise, pour faire face à cette double « injonction participative », venant à la fois du programme politique porté par le maire et des projets à financer, devait renforcer ses compétences en termes de concertation. Ainsi, en raison des deux stages effectués à Agen dans le cadre du Master 1 et 2 sur la thématique de la démocratie participative, le dispositif Cifre a constitué une opportunité pour la municipalité de m'intégrer à ses effectifs en tant que chargée de mission « Développement Population et citoyenneté » et du même coup, pallier ses lacunes en termes de méthodologie et de compétences inhérentes à la participation tout en en bénéficiant d'une subvention pour ce poste sur une durée de trois ans.

I.2. Du projet de recherche à la réalité de la vie politique municipale : un terrain introuvable ?

Etape préalable à la signature de la convention Cifre entre la ville d'Agen, le laboratoire de recherche et l'ANRT, l'organisme subventionnant la municipalité au nom du ministère de la Recherche, j'ai rédigé mon projet de recherche. Sur la base de cet écrit, intitulé « *Démocratie*

⁵⁹⁵ Blatrix C., « Chapitre 8 / Concertation et débat public », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010 p.215.

⁵⁹⁶ Blondiaux L. et Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, 2009/1, n°63, p.28-38.

⁵⁹⁷ De Maillard J. et Sintomer Y., « The limits to local participation and deliberation in the French politique de la ville » in *European Journal of Political Research*, 46 (4), 2007, p. 503-529.

⁵⁹⁸ Carrel M., « Faire participer. Politique de la ville et participation des habitants en France, dans une perspective comparée », Congrès de l'AFS, février 2004.

écologique et développement du territoire, l'exemple de l'agglomération agenaise », la municipalité d'Agen a entériné mon intégration au sein des effectifs par une délibération en date du 5 février 2011.

« La ville est entrée dans une phase active de réalisation des projets de mandat. Si ces investissements nécessitent une concertation particulière des habitants, il est également nécessaire de travailler l'adéquation des détails des projets avec les attentes et les contraintes quotidiennes. [...] Ce besoin municipal concerne plusieurs sujets : l'opération de rénovation urbaine du quartier de Tapie, la gestion urbaine de proximité, la sensibilisation des conseillers de quartiers à la notion de développement durable, ou d'autres projets à venir nécessitant la compétence de concertation »⁵⁹⁹.

Concrètement, au moment de la signature de la convention Cifre, il s'agissait, à l'échelle de l'Agenais, de saisir comment s'articulaient ces deux grandes dimensions : l'environnement et la participation des citoyens dans le cadre des projets portés par la municipalité. Initialement, il y avait donc adéquation entre le projet de recherche et le terrain ouvert par les projets de la municipalité. Effectivement, les missions confiées par la municipalité devaient permettre d'associer les *conseils de quartier* au déploiement de la thématique du « développement durable » à l'échelle municipale. Et en retour, mon travail de thèse devait porter sur la manière dont cette thématique environnementale était prise en charge au sein de ces instances participatives. Mais très rapidement, je me suis heurtée à une double réalité.

D'une part, les thématiques prises en charge par l'ensemble des 23 *conseils de quartier* de la ville d'Agen n'étaient guère motivées par des préoccupations environnementales :

« La teneur de nos débats est restée ancrée dans la réalité, nous avons soulevé les problèmes du quotidien pour essayer de trouver des solutions pratico-pratiques »⁶⁰⁰.

Des enjeux tels que la sécurité, l'embellissement du cadre de vie ou encore l'instauration d'un lien social au sein du quartier ont davantage guidé les différents projets portés conjointement par la municipalité et les *conseils de quartier* que la nécessité d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques.

Et d'autre part, la volonté politique, aussi forte soit-elle, de favoriser l'émergence de la thématique du « développement durable » au sein de la ville, au travers des *conseils de quartier*, s'est trouvée confrontée à la pratique. Que signifie cette notion ? Que recouvre-t-elle ? Comment la matérialiser par des actions concrètes ? L'échelle du quartier est-elle pertinente ? D'autant qu'à l'échelon communautaire, l'Agglomération d'Agen s'était déjà

⁵⁹⁹ Délibération reproduite en annexe

⁶⁰⁰ Propos d'un président de *conseil de quartier*

dotée d'un agenda 21 et mettait en place des actions orientées, par exemple, vers le tri des déchets et la réduction des dépenses énergétiques dans les bâtiments publics. L'observation de la réalité de la vie politique à l'échelle de la municipalité m'a ainsi rappelé que l'ouverture d'espaces de participation ne conduit pas nécessairement à l'émergence de cette préoccupation environnementale dans les discussions publiques. En ce sens, l'analyse des discussions au sein de chaque *conseil de quartier* m'a amené à réaliser l'existence d'un important décalage entre ce terrain ouvert au sein de la mairie et mon projet de recherche.

J'ai commencé l'observation des *conseils de quartier*, en rencontrant leurs membres pour comprendre la dynamique civique qui se mettait progressivement en place au sein et autour de cette instance. Mais très rapidement la situation est devenue inconfortable. En effet, en tant que salariée doctorante, pour la municipalité, j'étais avant tout salariée. A plusieurs reprises il m'a été rappelé par l'administration que j'avais un devoir de réserve quant à mon travail. Je devais faire attention à la manière dont je posais et formulais les choses. Dans le même sens, décrire et analyser les effets de l'institutionnalisation des *conseils de quartier* sur la dynamique civique suggérait d'interroger les discours, les représentations, les pratiques, les procédures mises en place par les élus et l'administration municipale, c'est-à-dire par des collègues de travail.

Le contexte politique local a contribué à renforcer l'inquiétude que pouvaient susciter mes travaux. En effet, les *conseils de quartier* sont le fruit du premier engagement du programme de campagne de l'équipe municipale. Dès la mise en place du conseil municipal, il s'est alors agit de traduire ces engagements de campagne en réalisation sur la durée du mandat. La méthode, les moyens à mettre en œuvre et les objectifs poursuivis étaient déjà très clairs pour les élus. L'analyse critique relative à toute recherche scientifique, parce que des situations, des faits sociaux, des processus y sont décrits et interprétés, a pu être perçue, par certains, comme un risque de remise en cause du projet municipal.

En outre, d'un point de vue universitaire, c'est-à-dire au regard de mon sujet de recherche, le terrain ouvert à la mairie dans le cadre de la Cifre semblait insuffisant pour me permettre de répondre aux questions de recherche posées par ma problématique. En effet, au regard du cadrage théorique exposé dans le premier chapitre, saisir la portée de la concertation institutionnalisée implique l'existence d'une part d'un dispositif participatif et d'autre part d'une dynamique civique qui se déploie dans l'*espace public autonome*. Les *conseils de quartier*, en raison de l'impulsion du dispositif par la municipalité, relève de l'*espace public intermédiaire*. L'émergence d'une dynamique civique, telle qu'envisagée par le cadrage du

dispositif, est laissée à l'appréciation de chaque *conseil de quartier*. Aussi à l'exception des conseillers de quartiers, fortement inclus dans la procédure participative, les habitants se mobilisent globalement très peu dans la conception des projets. A l'échelle des quartiers agenais, la société civile n'est pas structurée autour de la prise en charge des problèmes de la cité, il n'est donc pas possible de parler d'*espace public autonome*.

Ce terrain ouvert par la municipalité, en raison à la fois des aléas politiques, conduisant les élus à renoncer à cette dimension « développement durable » au sein des *conseils de quartier* et des sujets pris en charge par ces derniers, s'est révélé inapproprié pour une réflexion cohérente avec ma problématique de recherche. Autrement dit, au bout d'une année en thèse Cifre à la mairie d'Agen (mai 2012), soit quasiment l'équivalent de deux années scolaires pour l'administration universitaire, après avoir réalisé plus d'une cinquantaine d'entretiens exploratoires avec des conseillers de quartier, des élus, des agents municipaux, après avoir assisté à de nombreuses réunions (réunions de travail au sein de la mairie, réunions publiques, réunions de négociation), au regard de mon sujet de thèse, je n'avais pas de terrain pertinent. Aussi, face à cette situation et suite à de nombreux échanges avec ma directrice de thèse, nous avons convenu d'élargir la focale pour prendre en compte un autre dispositif participatif qui s'est mis en place à Agen : le débat public concernant la LGV entre Bordeaux et Toulouse. Ce nouveau terrain était alors tout à fait pertinent au regard de ma problématique.

De plus, ce changement conduit également à une évolution de mon statut au sein de la ville d'Agen. Cette dernière n'est plus l'objet de mes recherches mais devient l'une des protagonistes, parmi d'autres, engagée dans le processus participatif mis en place autour de ce projet. La description et l'analyse de ce projet ferroviaire ont fait l'objet de la première partie de cette thèse.

En résumé, face à la difficulté de mener une réflexion universitaire à partir des missions menées dans le cadre de mon travail à la mairie, il a été décidé, avec l'accord de l'ensemble des partenaires, d'opérer, à ce stade de ma thèse, une scission entre les missions relevant de la municipalité d'une part, et l'ouverture de ce nouveau terrain de recherche concernant la portée du débat public relatif au projet de LGV Bordeaux-Toulouse.

I.3. Une perception différenciée des enjeux d'une thèse Cifre : un ajustement nécessaire entre le cadre prescrit par l'ANRT et les exigences normatives de la discipline

Comme nous l'avons souligné, la convention Cifre a représenté une opportunité pour la municipalité de m'embaucher. Cependant, le statut particulier conféré par ce type de contrat s'est quant à lui révélé être une difficulté vis-à-vis de l'ouverture d'un terrain de recherche adapté. Aussi malgré la clarté initiale du contrat Cifre, malgré la délibération municipale du 5 février 2011 actant les deux dimensions phares du projet de recherche : concertation et développement durable, les aléas de la vie politique ont rendu ardu leur traduction en missions concrètes. De surcroît, du point de vue du laboratoire, une thèse doit répondre à des exigences universitaires pour être recevable.

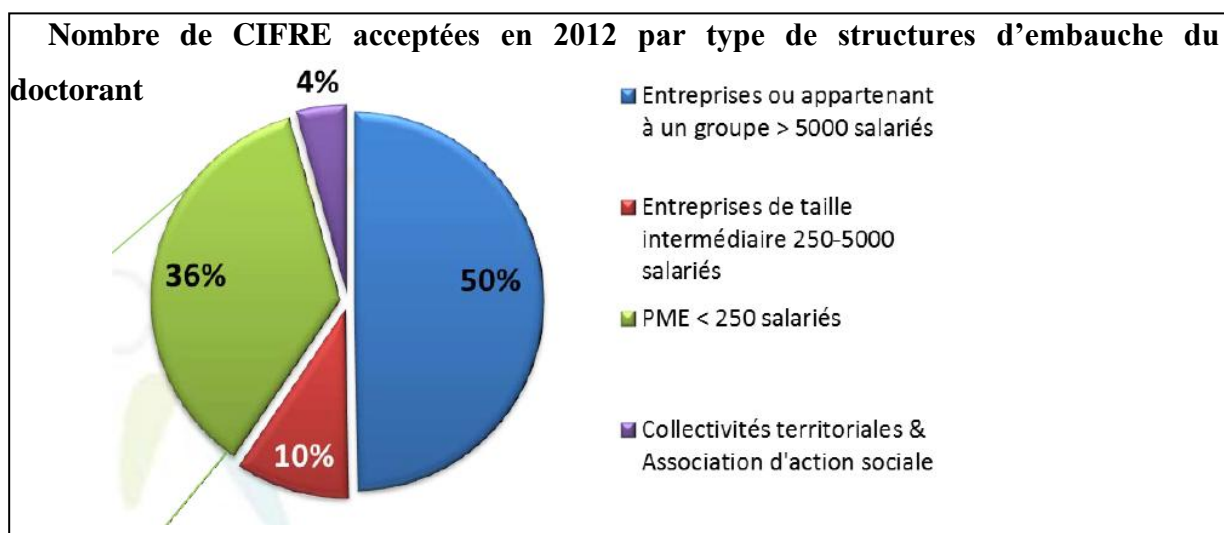
Par ailleurs, il est important de souligner que la position de l'ANRT, en contractualisant les relations entre l'Université et la structure d'accueil sur la base du projet de recherche, a contribué à fixer un cadre à cette recherche qui s'est avéré difficilement ajustable. Aussi, au-delà des complications relatives à la posture qu'implique ce statut de salarié-doctorant, que nous aborderons dans la partie suivante, la rigidité du cadre tel que posé par l'ANRT, a littéralement conduit à passer sous silence l'ouverture du terrain LGV pour ne pas pénaliser la municipalité au regard de la subvention accordée pour mon poste.

I.3.a. Les impensés de l'ANRT : une thèse CIFRE en SIC, un ovni ?

Initialement, le dispositif Cifre a été mis en place exclusivement pour les entreprises privées, ce qui explique la surreprésentation de certaines disciplines comme les sciences pour l'ingénieur et les S.T.I.C⁶⁰¹. Puis, à partir de 2006, le dispositif a été ouvert aux associations, aux collectivités territoriales ou aux chambres consulaires « *agissant dans le cadre d'une action publique et sociétale* »⁶⁰². Cet élargissement progressif a ainsi contribué à l'attractivité du dispositif pour d'autres disciplines. C'est ainsi qu'en 2012, bien que les S.T.I.C et les Sciences pour l'ingénieur représentent toujours une part prépondérante des conventions signées (42 % du total des Cifre), les Sciences humaines et sociales arrivent progressivement à totaliser près d'un quart des Cifre. Cependant, la majorité des thèses SHS financées par l'ANRT se déroulent en entreprise. Seulement 10% des structures d'accueil du doctorant sont des collectivités territoriales ou des associations, comme l'indique le graphique ci-après.

⁶⁰¹ Sciences et Techniques de l'Information et de la Communication

⁶⁰² Extrait du site du ministère : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr>



Source : Extrait du power-point de présentation du dispositif CIFRE téléchargeable sur le site de l'ANRT

Autrement dit, la réalisation d'une thèse Cifre au sein d'une municipalité et auprès d'un laboratoire de recherche en SHS fait plutôt office d'exception. Pour l'anecdote, la délégation du CNRS⁶⁰³ de Toulouse, qui a dû se charger de réaliser le contrat de collaboration entre la municipalité et le laboratoire n'avait jamais rédigé un tel document. En effet, il n'est question ni de brevet à déposer, ni de propriété intellectuelle mais plutôt de confidentialité, de politique et de citoyenneté.

Par ailleurs, selon l'ANRT, le dispositif Cifre s'inscrit dans un contexte à la fois de concurrence accrue entre les laboratoires de recherche mais également en termes d'attractivité des formations universitaires. Aussi, tel qu'il est envisagé, il permet à ces structures institutionnelles d'« éteindre leur réseau et leur notoriété »⁶⁰⁴. Effectivement, depuis 2009, l'activité et la performance des universités sont devenues des enjeux majeurs pour le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Au regard de ce dernier, les conventions Cifre ont clairement pour ambition de « renforcer les échanges entre les laboratoires de recherche publique et les milieux socio-économiques, favoriser l'emploi des docteurs dans les entreprises et contribuer au processus d'innovation des entreprises françaises »⁶⁰⁵. L'insertion professionnelle des doctorants devient ainsi un enjeu qui se pose avec de plus en plus d'acuité, de même que la valorisation de la recherche en dehors des milieux académiques. Ce dispositif permet donc d'intégrer les jeunes chercheurs dans des conditions d'emploi réelles, de favoriser l'acquisition d'une véritable expérience professionnelle tout en contribuant à des échanges constructifs entre le milieu de l'entreprise et le milieu universitaire. Un des enjeux majeurs de ce type de partenariat concerne justement

⁶⁰³ Centre National de la Recherche Scientifique

⁶⁰⁴ Extrait du power-point de présentation du dispositif CIFRE téléchargeable sur le site de l'ANRT

⁶⁰⁵ Extrait du site du ministère : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr>

la valorisation des résultats. Dans la mesure où les travaux se déroulent en prise directe avec le terrain, il est possible de supposer qu'il existe une attente de la part du commanditaire en termes d'apport théorique ou de partage d'expérience. Enfin, toujours pour l'ANRT, le dispositif Cifre contribue à la valorisation d'une formation ou d'une discipline en ce sens que cette dernière ouvre de réels débouchés professionnels.

En pratique, chaque année, l'ANRT verse une subvention à la structure d'accueil. Celle-ci s'élève à 14 000 €, ce qui dans le cas de la municipalité représente environ 55% de mon salaire annuel chargé. Pour débloquer ce financement, l'ANRT demande qu'un bilan complété par l'ensemble des parties (mairie, laboratoire et doctorant) lui soit envoyé. Ce document lui permet d'évaluer, en cours de thèse si les termes du contrat, comme nous l'avons signalé, établis sur la base du projet de recherche sont bel et bien respectés. Pour l'ANRT, l'adéquation entre le doctorant, la structure d'accueil et l'équipe de recherche doit être optimale. Situation qui se vérifie dans certaines disciplines où le sujet de la thèse et l'insertion en entreprise consiste par exemple à développer un processus ou une innovation technique. Or, dans ce cas, j'ai rapidement été confronté à l'absence de terrain de recherche. Cependant, pour l'ANRT, à la lecture de ces évaluations annuelles, cette solution qui a émergé chemin faisant, nécessaire à l'atteinte de l'objectif d'une production scientifique, a été considérée comme du « *travail déguisé* »⁶⁰⁶. Il a ainsi fallu peser les mots inscrits dans ces rapports annuels, prendre garde aux formulations employées pour s'assurer du versement de la subvention à la municipalité.

Autrement dit, pour l'ANRT, parce que l'embauche d'un doctorant dans une collectivité en SHS est une situation assez atypique, il s'avère que ses discours et ses pratiques sont en fait assez éloignés de la réalité du terrain. La situation à laquelle j'ai été confronté montre l'existence d'un décalage entre la vision de l'ANRT du dispositif Cifre, les contraintes politiques de la structure d'accueil et les enjeux relatifs à toute production scientifique pour le laboratoire de recherche. Durant ces trois années de thèse, j'ai eu l'occasion de rencontrer d'autres doctorants Cifre en SHS qui étaient confrontés aux mêmes difficultés. En ce sens, la question de la posture d'un doctorant Cifre au sein d'une collectivité est un enjeu important qui me semble totalement sous-estimé par l'ANRT.

⁶⁰⁶ Propos tenu par une personne de l'ANRT chargée de verser la subvention à la municipalité.

I.3.b. Avantages et inconvénients d'une thèse Cifre

La réalisation d'une thèse Cifre au sein d'une institution politique s'avère relativement délicate en raison des aléas de la vie municipale.

« La chose publique change au fil des décisions prises, justement parce que quand il y a des orientations prises et qu'il n'y a pas de réception favorable de la part des citoyens, on va devoir ajuster et faire machine arrière. Donc définir un sujet, on l'a vu dans ce cas-là et s'y tenir pendant trois ans, c'est plus délicat que quand on est dans une entreprise et qu'il y a une politique qui a été dressée et qui est enclenchée sur des orientations de recherche particulières. »⁶⁰⁷

Face à cette réalité, côté université, il a fallu s'adapter. Bien que le sujet de la recherche restait le même, il s'agissait de trouver un terrain propice pour la réalisation de ce travail. Aussi l'idée d'élargir la focale, puis de s'orienter vers le terrain de recherche relatif au projet de création d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Bordeaux et Toulouse, a paru pertinent. Cependant, ce changement de cap en cours de thèse, au regard du cadre prescrit par l'ANRT, a représenté un coût dans le sens où j'étais à mi-temps à la mairie, à mi-temps sur ma thèse.

En ce qui concerne les enjeux inhérents à la recherche en elle-même, le dispositif Cifre revêt des avantages, notamment concernant le financement et l'accès au terrain. Le doctorant peut ainsi, de manière facilitée, accéder à un sujet dont l'appréhension se fait dans la durée. De surcroît, des études montrent d'une part que le taux de soutenance des doctorants Cifre est très élevé (93%) et d'autre part, que près de 96% de ces jeunes docteurs trouvent un emploi dans l'année suivant la soutenance⁶⁰⁸. Toutefois, le dispositif Cifre revêt tout de même des inconvénients surtout si la structure d'accueil et le laboratoire de recherche sont éloignés, comme dans mon cas. La distance entre le lieu de thèse et l'université a représenté une difficulté concernant l'accès aux ressources universitaires. J'ai, par exemple, acheté la majorité des livres que j'ai mobilisés dans cette thèse.

Conclusion

Mon recrutement en Cifre à la ville d'Agen et le statut de salarié-doctorant a constitué une opportunité pour la municipalité. Elle a ainsi pu enrichir ses compétences en termes de méthodologie participative. Pour ma part, cette convention a également représenté une opportunité, j'ai pu approfondir mes recherches relatives aux enjeux et aux effets de la

⁶⁰⁷ Directeur référent à la mairie

⁶⁰⁸ Extrait du power-point de présentation du dispositif CIFRE téléchargeable sur le site de l'ANRT, 2010.

participation à l'échelle de l'Agenais, tout en étant financé. Par ailleurs, il est indéniable qu'en termes d'expérience du point de vue professionnel, une Cifre est un dispositif extrêmement riche et bénéfique.

Cependant, la réalité politique de la vie municipale a conduit au constat d'une inadéquation entre le projet de recherche rédigé a priori et les missions qui m'ont été confiées, au moins durant la première année. L'accomplissement d'une thèse Cifre au sein d'une collectivité territoriale en SHS fait plutôt figure d'exception. Le cadre tel que prescrit par l'ANRT a donc constitué davantage une contrainte qu'une opportunité conduisant à passer sous silence l'ouverture du terrain relatif au projet de LGV Bordeaux-Toulouse. Comme nous l'aborderons bientôt, en milieu du contrat avec la mairie, j'ai été mandaté pour élaborer et mettre en œuvre trois dispositifs de concertation. Au regard du cadre dans lequel j'ai réalisé cette thèse, il n'était pas envisageable de ne pas évoquer ces dispositifs qui, finalement, constituaient un terrain favorable à l'analyse de la participation au regard de ma problématique.

II. De la mission à la recherche : une connexion impossible

Le statut particulier conféré à cette thèse a fini par poser des difficultés, voire des tensions qu'il s'agit d'explicitier ici. La première difficulté, nous l'avons évoquée, renvoie à l'inexistence d'un terrain de recherche adapté. En effet, lorsque j'ai pris mes fonctions au sein de la municipalité, différentes tâches m'ont été assignées. Sur la première moitié de la convention Cifre, c'est-à-dire durant la première année et demie, mes missions n'avaient qu'un lien assez maigre avec mon projet de recherche. Du côté de l'administration municipale, j'étais avant tout considérée comme un agent, intégré à un service et soumis à une hiérarchie pour laquelle je devais réaliser les actions demandées et rendre des comptes. Puis, de nouvelles missions m'ont été confiées, plus en lien avec mon sujet de recherche.

Je devais concevoir, mettre en œuvre et animer trois dispositifs participatifs dans différents quartiers d'habitat social concernant l'aménagement des espaces publics. La thématique de la participation des citoyens et des conditions de leur mobilisation revêtait une place centrale. En ce sens, il est apparu que l'ouverture de ce terrain au sein de la mairie pouvait apporter un éclairage intéressant aux questions de recherche posées. Bien que ne constituant pas le cœur du travail de thèse, l'analyse du matériau recueilli sur ce terrain a toutefois permis de saisir la

portée de la concertation institutionnalisée et l'articulation entre plusieurs dispositifs au sein de l'*espace public intermédiaire*. Quel est le statut de ce type de recherche et de ces résultats ? Quelle est la posture de ce chercheur embarqué dans l'action ? Cette ambiguïté, à la fois en termes de statut et de posture, est-elle surmontable pour réaliser une recherche pertinente ?

II.1. L'ambiguïté du statut de salarié-doctorant est-elle surmontable ?

Il me semble que l'ambiguïté du statut de salarié-doctorant explique pour beaucoup l'inexistence d'un terrain de recherche pertinent au sein de la municipalité. A la différence des grands groupes industriels accoutumés à l'embauche de doctorants Cifre et ayant, en règle générale, un département recherche et développement, ou *a minima*, encourageant une culture de recherche pour répondre aux enjeux du marché en termes d'innovation, la ville d'Agen ne possède ni l'un ni l'autre. Aussi, ma présence au sein de la mairie a été perçue de manière extrêmement différenciée selon les élus ou les agents et chacune de ces visions de mon rôle au sein de la structure s'est traduite par des attentes, implicites ou explicites, de la part de mes commanditaires. Du côté des élus comme de l'administration, il est possible de recenser trois types différents de perception concernant mon statut au sein de la municipalité : pour les uns, j'étais un agent municipal à part entière, pour d'autres, j'étais avant tout une étudiante en stage, et enfin j'étais considérée avant tout comme une chercheuse spécialisée sur les questions de concertation citoyenne.

I.1.a. L'agent municipal : le point de vue du personnel administratif

C'est essentiellement vis-à-vis de l'administration municipale que le rôle d'agent municipal m'a été assigné au sein de la mairie. En effet, la qualification conférée par le diplôme obtenu en Master 2 me permet d'occuper légitimement un poste de chargé de mission au sein d'une telle structure. Très vite, j'ai été considérée comme une fonctionnaire de niveau cadre et, en ce sens, il était attendu que je m'investisse sans compter dans mes missions, que j'exécute les consignes qui m'étaient communiquées et que je rende des comptes à ma hiérarchie. J'étais pleinement soumise au rythme municipal : d'une part, l'actualité locale produit son lot d'urgences, d'autre part, les projets sont soumis aux calendriers électoraux et aux changements de direction politique. D'ailleurs, les premières missions qui m'ont été confiées consistaient à répondre à des appels d'offres, à réaliser des diagnostics, à élaborer et animer une formation sur la démarche participative en collaboration avec la fédération des

centres sociaux, etc. La dimension « recherche » de la convention Cifre paraissait alors secondaire. Selon cette perspective, il m'a souvent été indiqué que je représentais, avant tout, la municipalité vis-à-vis des administrés et que, par conséquent j'avais un devoir de réserve en tant que fonctionnaire.

Sur un autre registre, les compétences inhérentes à la participation sont transversales alors que la gestion des projets au sein d'une municipalité est plutôt cloisonnée au sein d'une direction, elle-même découpée en plusieurs services. Selon les projets que j'ai suivis, j'ai travaillé avec plusieurs directeurs administratifs et techniques, alors que seul l'un d'entre eux était officiellement mon référent à la mairie. Pour les directeurs ou les chefs de service, la dimension « thèse » de ma présence à la mairie était alors complètement inexistante.

« C'est délicat parce que ce sont des compétences ou des sujets qui ne sont pas directement attachés à la direction dans laquelle elle travaille, même si c'est le service Vie des quartiers. Toutes les missions confiées ne relèvent pas toujours de la même direction. Il faut avoir conscience des limites, donc on a tenté l'expérience de la Cifre parce qu'il y avait un vrai sujet à débroussailler mais c'est vrai que dans la réalité du quotidien, c'est plus délicat à mettre en œuvre pour assurer le rôle qui est dévolu aux collectivités en termes d'accompagnement. »⁶⁰⁹

Du point de vue de certains élus, j'étais également perçue comme une employée municipale. Au regard de ce rôle assigné, il était attendu de moi que je mette en œuvre les politiques publiques qu'ils impulsaient. Selon cette perspective, la marge de manœuvre qui était la mienne pour faire valoir mes connaissances universitaires était relativement faible. La priorité consistait alors à répondre à la commande politique⁶¹⁰. Dans ces cas-là, progressivement⁶¹¹ j'ai pu faire valoir mon statut de doctorant pour me retirer de certaines missions chronophages et qui ne relevaient pas du contrat Cifre. Lorsque mes interlocuteurs m'assignaient avant tout un rôle d'agent municipal, la relation avec l'Université et le laboratoire de recherche a davantage constitué une contrainte qu'une opportunité.

En retour, côté Université, ma directrice de thèse a dû veiller à ce que du temps pour la recherche puisse être véritablement dégagé et que je ne sois pas trop sollicitée dans ces fonctions. Concrètement, il a fallu mettre en place des mesures pour ne pas être happée par la routine administrative de la vie municipale. Concrètement, au bout d'un an de contrat, le

⁶⁰⁹ Directeur référent à la mairie

⁶¹⁰ Un exemple : j'ai été impliquée pour réaliser une évaluation du dispositif « conseils de quartier », il s'agissait de construire un questionnaire. J'ai proposé d'ouvrir cette évaluation à l'ensemble des citoyens agenais pour tenter de comprendre les raisons d'une participation civique limitée. Cette proposition n'a pas été acceptée car la commande politique était de conduire une évaluation uniquement auprès des conseillers de quartier en poste en fin de mandat.

⁶¹¹ C'est seulement au bout d'une année au sein de la mairie que j'ai pu faire vraiment falloir ce statut pour commencer progressivement à refuser certaines missions. J'ai d'abord dû légitimer ma présence et me faire accepter au sein de la structure d'accueil avant d'oser dire non.

laboratoire de recherche a proposé de répartir mon temps de travail de façon équitable : la moitié de mon temps de travail serait dévolue aux missions municipales et l'autre aux activités de recherche. A la mairie, j'ai donc été annualisée sur cette base-là.

I.1.b. L'étudiante en stage : le point de vue des élus

Avant que le contrat Cifre ne débute, j'avais été stagiaire à la mairie dans le cadre du Master 1 et 2 pendant deux années consécutives. Aussi, lorsque je suis arrivée en Cifre, le changement de statut n'était pas perceptible, de prime abord, par ceux que j'avais côtoyé, élus et agents, dans ce cadre-là. En outre, cette perception concernant ma présence au sein de la mairie s'est d'ailleurs trouvée confortée durant les premiers mois. Effectivement, afin de définir un terrain de recherche pertinent au regard de ma problématique, j'ai réalisé de nombreux entretiens exploratoires avec la totalité des conseillers de quartier, certains agents municipaux et quelques élus. De plus, j'ai assisté à de nombreuses réunions de travail internes à la municipalité ainsi qu'aux réunions publiques des *conseils de quartier* en tant qu'observatrice. Pour de nombreux élus, que je ne voyais que de façon occasionnelle, cette posture d'observation et de recherche d'un terrain ne modifiait pas leur vision d'un étudiant en stage. A la différence de l'administration municipale, qui me confiait de véritables missions professionnelles, pour de nombreux élus, j'étais « *l'étudiante* »⁶¹².

Pour ces élus, la relation avec l'Université et le laboratoire de recherche était davantage perçue comme une opportunité me concernant d'avoir un accès privilégié à une expérience de démocratie inédite et non pas comme une collaboration qui pouvait, en même temps, venir enrichir les représentations et les pratiques de la municipalité. Aussi, ces élus ont davantage perçu cette opportunité comme pouvant conférer une légitimité supplémentaire à leurs actions politiques plutôt qu'une source de connaissances venant nourrir leurs réflexions. Selon cette conception de mon rôle au sein de la mairie, le terrain ouvert par la municipalité constitue une occasion de faire progresser la recherche et de légitimer l'action municipale mise en place. A l'inverse, l'intérêt de la recherche pour faire progresser la politique locale n'est que faiblement perçue.

« C'est très important ce que l'on a proposé pour Agen. On s'est dit quelles avancées en termes de démocratie, on peut faire ici, dans la société. Nous, les élus de la République on a mis en place les conseils de quartier ... et c'est intéressant que vous l'ayez étudié. Et maintenant comment on continue à partir de 2008 où on instaure les conseils de quartier, comment on continue ? C'est dans le programme sur notre

⁶¹² A plusieurs reprises le Maire a utilisé ce terme pour expliquer ma présence lors des réunions publiques dans le cadre des conseils de quartier.

nouveau mandat ! Là, on a mis trois directions⁶¹³ sur les contrats de quartier. Toujours pour essayer de répondre à la pertinence de la recherche ... là on va vraiment dans des domaines qui pour le coup, ne sont pas balisés, ils sont à défricher et ces contrats de recherche qui permet d'une part d'avoir un accès à l'université, à tout ce que cela représente comme conceptualisation, comme acquis théorique et d'autre part, retour terrain, application sur une ville moyenne comme Agen, sur un sujet nouveau, ça paraît pertinent. Donc je n'ai pas fait les comptes, je ne sais pas combien nous a coûté Elodie, tout ça. Mais sur le fond, quand vous avez une avancée comme ça, qui est quand même une avancée très importante pour la gouvernance d'une ville moyenne, c'est intéressant d'avoir un contrat de ce type. »⁶¹⁴

Cette conception de mon rôle par les élus s'explique par la vision de ces derniers quant à leur propre rôle politique. D'après les observations effectuées sur le terrain, la fonction de maire est vécue ici comme une véritable vocation. Cette vocation s'incarne au travers de convictions fortes quant à la manière de représenter les citoyens et d'administrer la ville. L'offre politique contenue dans le programme électoral est alors la matérialisation de la vision qu'incarne le maire. Aussi, ces orientations politiques ne sont que faiblement ouvertes à discussion et se trouvent même renforcées par le moyen de l'élection qui leur confère un surcroît de légitimité. En ce sens, mes travaux de recherche ne sont pas envisagés pour accompagner l'action municipale mais plutôt pour la conforter dans les décisions déjà prises. En effet, selon la typologie proposée par P. Garraud, le maire est un véritable « *entrepreneur politique* »⁶¹⁵ :

« Toute municipalité urbaine constitue une entreprise au sens propre, c'est-à-dire une organisation dotée d'un personnel nombreux et de moyens financiers importants, élaborant des produits particuliers, matériels (aménagement, équipements, ...) et symbolique (image d'une ville, de son maire, d'une action municipale), fournissant des services (aide sociale, emplois, logements, loisirs, etc.) et s'efforçant de fidéliser un ensemble de clientèles pour occuper la part du marché politique et électorale qui garantira la reconduction, de l'équipe dirigeante dans une situation de concurrence plus ou moins vive »⁶¹⁶.

Dans cette perspective, le maire est responsable, à la fois pénalement et moralement vis-à-vis des populations concernant les affaires de la municipalité. De plus, son style de management s'insère dans une société extrêmement normalisée et cadrée. Il assure également un rôle de coordinateur entre de nombreux partenaires, à des échelles différentes. Enfin, de plus en plus, et comme c'est le cas ici, le maire est engagé dans une carrière politique. Pour

⁶¹³ Trois nouvelles compétences : dans le domaine de la culture, développer un réseau de voisins bienveillants et mettre en place des plateformes d'échange appelées « accorderies ».

⁶¹⁴ Propos d'un élu

⁶¹⁵ Garraud P., « Le maire urbain français : un entrepreneur politique », article de Working Paper n°10, Barcelona, 1989.

⁶¹⁶ Idem

cela, il doit articuler les attentes différentes des groupes sociaux locaux et les ressources administratives que lui confère sa position institutionnelle.

En ce sens, il existe une véritable tension entre une volonté politique visant la démocratisation de l'action municipale et une rationalité managériale nécessaire pour assurer la performance des services et le succès des politiques publiques. Ainsi, impliquer les citoyens dans un projet, les amener à s'exprimer et les intégrer dans une démarche participative nécessite du temps et les résultats sont incertains. Alors qu'à l'inverse, opter pour un style de management directif permet d'avoir une certaine prise sur le déroulement des opérations et de s'assurer des résultats visibles à court terme. Or ce second mode de régulation consiste en la réduction des zones d'incertitudes et implique donc de canaliser au mieux la participation des citoyens afin qu'elle soit « efficace ». En effet, la perception de l' élu local de l'enjeu participatif « *est dominée par l'incertitude et la possibilité d'effets non maîtrisables induits par la concertation. C'est cette « crise probable » qui permet de redistribuer les rôles et les compétences* »⁶¹⁷.

Dans le même sens, E. Baggioni, V. Ballan et J.F. Duch ont élaboré et mis en évidence cinq profils types d'élus quant à leurs positionnements dans l'espace public ouvert par la concertation : le démocrate, le rigide, le stratège, le légaliste et le traducteur. Ces résultats, opérants dans le cadre de la procédure du débat public, où l' élu est invité à participer, parmi d'autres parties prenantes, peuvent, selon nous, être mobilisés ici quand l' élu est en position de promoteur de la participation. Dans le cas étudié, il semble que le curseur de l' élu en concertation oscille entre le démocrate et le stratège.

D'après les auteurs, pour le démocrate « *la concertation peut être un exercice démocratique au sens noble, et il investit l'espace public de débat avec l'espoir d'une reconnaissance de ce geste en faveur de la société civile* »⁶¹⁸. La concertation revêt pour lui des fonctions pouvant servir son éligibilité, notamment « *l'écoute directe qu'elle produit, qu'il assimile à de la proximité avec la population* »⁶¹⁹. Cette posture lui confère une « *bonne conduite démocratique* »⁶²⁰ que l'électeur saura reconnaître. De plus, la concertation représente « *un certain nombre d'avantages pour améliorer le projet lui-même, parce qu'elle permet de tenir une posture d'écoute de la population, en lien direct avec ses réactions, afin d'évaluer la compréhension du projet (ce qui nécessite encore des explications) et les points*

⁶¹⁷ Baggioni V., Ballan E. et Duch J.F., « Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation », in Mermet et al., 2009, p.85.

⁶¹⁸ Idem

⁶¹⁹ Idem

⁶²⁰ Idem, p.86.

de blocage qu'il faudra négocier »⁶²¹. Cependant, la question de la « rentabilité »⁶²² de la concertation face à l'investissement qu'elle représente se pose avec acuité.

Pour le « stratège », la concertation est considérée « comme un outil parmi d'autres de l'action politique »⁶²³. Pour y faire face, les débats sont toujours préparés à l'avance et c'est essentiellement le « champ technique »⁶²⁴ qui est investi pour leur permettre de paraître toujours « au-dessus de la mêlée »⁶²⁵. En ce sens, le débat est « avant tout un espace de visibilité » : la presse locale est systématiquement informée de l'organisation d'une concertation mais elle n'est pas véritablement « un espace de délibération », plutôt « un espace de déclamation »⁶²⁶ ou d'information. Selon ce modèle, les décisions se négocient et se prennent ailleurs.

Dans le cas étudié ici, à l'échelle des *conseils de quartier*, la concertation est conçue dans une perspective de démocratisation de l'action municipale par l'intégration des citoyens au processus de décision. Néanmoins, durant les réunions publiques, c'est la posture du stratège qui est adoptée : les élus se sont préparés aux dossiers abordés ; il s'agit avant tout d'un espace d'information, la presse est systématiquement informée et les décisions se prennent ailleurs, lors des réunions de négociation entre les membres du *conseil de quartier* et la municipalité.

I.1.c. La chercheuse : une conception floue

La dimension « recherche » de mon statut s'est quant à elle manifestée à quelques reprises. En effet, certains élus, malgré tout, ont perçu une ressource supplémentaire afin de faire progresser les savoirs et savoir-faire de certains services en termes de concertation. Pour ces élus, les propositions en termes de méthodologie participative ont reçu une écoute plutôt favorable. C'est le cas notamment des projets d'aménagement concerté des espaces publics (chapitre VI) et de la formation réalisée auprès des centres sociaux d'Agen sur la thématique de la participation des citoyens.

D'une part, l'élaboration de la méthodologie et la mise en œuvre du dispositif de réhabilitation de la place du quartier de Montanou a permis d'initier un processus participatif

⁶²¹ Baggioni V., Ballan E. et Duch J.F., « Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation », in Mermet et al., 2009, p.86.

⁶²² Idem

⁶²³ Idem, p.88.

⁶²⁴ Idem, p.89.

⁶²⁵ Idem

⁶²⁶ Idem

innovant pour la municipalité parce que l' élu en charge du projet était sensibilisé aux questions de concertation. Les habitants eux-mêmes ont pu faire des propositions d'aménagement pour la place de leur quartier et *in fine* sélectionner le projet qui répondait au mieux à leurs attentes. Cet élu s'est ensuite appuyé sur la légitimité des discussions avec les habitants lors des différentes réunions pour soutenir le projet auprès des autres élus en conseil municipal.

D'autre part, pendant une année, avec le soutien de la fédération des centres sociaux, nous avons mis en œuvre, sous le pilotage de l' élu chargé de la politique de la ville, un travail de sensibilisation et d'accompagnement auprès des agents des centres sociaux autour de la démarche participative. Cette demande de la municipalité découle directement du statut de « chercheur » qui me confère un certain crédit pour intervenir. Cependant, l'ambiguïté relative à mon contrat Cifre a tout de même imprégné ce travail dans le sens où d'un point de vue administratif je n'interviens pas en tant que formateur extérieur mais en tant qu'agent municipal, et donc en tant que collègue. J'ai alors dû construire ma légitimité à occuper la position de « formatrice » auprès des agents.

Par ailleurs, il est important de souligner que les élus sont également dans une posture de réflexion. Les projets qu'ils mettent en place représentent également des formes d'expérimentation, notamment les *conseils de quartier*. C'est ensuite leur retour d'expérience qui vient nourrir leur propre réflexion politique. Cette dimension s'est particulièrement révélée sur la dernière année de contrat Cifre, au moment des élections municipales. Les élus faisaient évoluer le dispositif « *conseils de quartier* » en lui attribuant de nouvelles compétences. Au-delà des projets relevant de l'aménagement, de l'embellissement et de l'animation du quartier, les prérogatives s'étendent dorénavant au domaine de la culture, de la sécurité (mise en place d'un réseau de voisins bienveillants) et de la solidarité (création de plateformes d'échange appelées « accorderies »). Le mode de désignation des conseillers de quartier et le fonctionnement de ces instances restent cependant identiques. Aussi, des incertitudes relatives au taux de participation des Agenais lors des nouvelles élections de quartier commençaient à poindre, suscitant des questions.

Dans le même sens, une évaluation du fonctionnement des *conseils de quartiers* a été réalisée par le service « Vie des quartiers ». Néanmoins, elle fut faiblement mobilisée dans l'élaboration du nouveau programme politique. Comme je l'ai expliqué, la vision politique dominante consiste à considérer la fonction d' élu comme une véritable vocation. L'offre politique contenue dans le programme électoral est alors la matérialisation de la vision qu'ont

les élus de la direction que doit prendre la ville et ses projets. Cette vision est puisée directement dans l'ancrage des élus sur le territoire et la proximité physique avec les citoyens. Aussi, l'intérêt perçu pour d'autres sources de connaissances est assez faible.

Enfin, ce rôle de « chercheur » n'a pas pu se mettre en place pleinement sur ce terrain mairie et sa conception est restée floue tout simplement parce qu'il n'a pas été possible de faire le lien avec le projet de recherche. Ces rôles d' « agent » et d' « étudiant » qui m'ont été assignés expliquent **qu'à aucun moment il n'a semblé nécessaire de discuter des conditions de traduction du projet de recherche en missions pour la municipalité**. Le contrat Cifre a débuté en 2011 et a été essentiellement **pris en charge par l'administration municipale**. Or, c'est précisément cet ancrage politique, au sens non partisan du terme, qu'il s'agissait de développer pour qu'une véritable recherche sur la démocratie participative se déploie sur ce terrain mairie.

II.2. Les identités multiples du praticien chercheur : à la limite de la schizophrénie ?

Dans cette partie, nous mettrons l'accent sur cette posture difficile à trouver entre les différents rôles que j'ai endossés durant cette thèse. Comme nous l'avons abordé, ce statut de salarié-doctorant conféré par la convention Cifre a impacté significativement la perception qu'avait les élus et les agents au sein de la structure d'accueil vis-à-vis de mon rôle. Toutefois, il est indéniable que ce statut a également impacté ma manière d'appréhender cette double expérience professionnelle : à la fois en tant que chargée de mission et doctorante. Effectivement, dès les premiers mois de contrat au sein de la mairie, j'ai été rapidement occupée à réaliser les missions que la municipalité me confiait en tant que fonctionnaire.

Par la suite de nouvelles missions m'ont été confiées davantage en lien avec mon domaine de compétences et mon sujet de thèse. J'ai alors adopté une posture de praticienne de la participation. Pour élaborer et mettre en œuvre les trois projets d'aménagement concerté dans trois quartiers d'habitats populaires, j'ai mobilisé mes savoirs universitaires, mes recherches, les études menées par d'autres chercheurs pour proposer une méthodologie participative adaptée à chaque situation. D'une expérience à l'autre, j'ai procédé à des réajustements, j'ai fait de l'expérimentation grandeur nature afin de mobiliser les habitants de ces quartiers et susciter leur participation autour de l'aménagement des espaces publics.

Un terrain de recherche, plutôt pertinent dans le cadre de ma thèse, paraissait s'ouvrir à moi alors que je venais de passer presque une année à enquêter sur le projet de LGV. Devais-je alors tout stopper et creuser cette piste « mairie » pour répondre aux enjeux d'adéquation, tels que formulés par l'ANRT, entre les missions dans la structure d'accueil et les travaux de recherche dont la validité relève de la responsabilité du laboratoire ? En effet, construire un travail de recherche, c'est d'abord choisir son sujet et cette démarche n'est pas neutre. Le sujet retenu invite à une réflexion et se transforme au fil des recherches en objet construit, élaboré et problématisé. Aussi, n'était-il pas risqué, à ce stade d'avancement, d'interrompre ce processus de recherche initié sur la LGV pour repartir à zéro sur ce terrain mairie ? D'autant que la durée de réalisation d'une thèse est de plus en plus contrainte dans le temps. En SHS, il est dorénavant attendu que l'étudiant puisse soutenir dans sa quatrième année. En ce sens, il a paru judicieux de poursuivre les investigations sur la portée de la concertation relative au projet de LGV Bordeaux-Toulouse et ne pas mettre en péril la validité de cette thèse au regard de la forte incertitude qui pesait déjà sur ce terrain mairie.

Dès lors, s'est posée la question de savoir comment intégrer ces missions mairie dans le cadre de cette thèse. Bien que ces missions ne constituent pas le matériau principal à analyser dans le cadre de ce travail, certains « *faits sociaux* »⁶²⁷ me sont néanmoins apparus faisant fortement écho avec ma problématique sur la participation des citoyens. Cette expérience à la mairie a permis d'observer des processus participatifs, des dynamiques de mobilisation des habitants, des moments d'accords et de désaccords entre les citoyens qui faisaient fortement écho avec mon cadrage théorique. Je devais en rendre compte même si cette seconde partie de ma thèse, relative à mes missions à la mairie, n'occupe pas le même statut du point de vue de la recherche académique que la première sur la LGV.

Pour commencer, il me semble nécessaire de poser le rapport que j'ai entretenu au sein de la structure d'accueil, d'une part en tant que fonctionnaire et praticienne de la concertation, et d'autre part en tant que doctorante. Bien que ces deux postures – la chargée de mission d'un côté et la chercheuse de l'autre – se soient rapidement trouvées complètement disjointes, l'ouverture de ce terrain, permise par mes missions relatives à l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'aménagement concerté des espaces publics, a engendré un nouveau rapport entre elles. Je devenais alors « *un praticien qui cherche, un [apprenti] chercheur qui pratique* »⁶²⁸. Dans la mesure où la connaissance produite relevait, dans ce cadre-là, des missions que j'ai moi-même effectuées, je devais alors me départir de mes propres jugements

⁶²⁷ E. Durkheim, *Les Règles de la méthode sociologique* (1894), coll. "Petite Bibliothèque Payot", 2009, p.1.

⁶²⁸ De Lavergne C., « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », dans *Recherches Qualitatives*, Hors série numéro 3, 2007, p.29.

de valeur pour observer les faits tels qu'ils sont et non pas tels que j'aurais aimés qu'ils soient. Ce travail de déconstruction est nécessaire afin de pouvoir, en quelque sorte, m'appréhender moi-même comme une personne que j'ai enquêtée et qui m'a fournie des données à analyser. La réflexivité, c'est-à-dire l'élaboration d'une réflexion sur mes propres pratiques, permet d'opérer une rupture nécessaire entre mon expérience et mes représentations sociales du sens commun et le discours savant⁶²⁹. D'autant plus que dans mon cas, la proximité est importante avec le sujet et une certaine familiarité au terrain s'est mise en place. Or cette familiarité, construite dans le temps et la proximité physique, pose de réelles questions en termes de validité de la recherche.

En effet, le rôle critique du chercheur revient à analyser la réalité sociale telle qu'elle est, alors que la position du chargé de mission lui permet d'influencer, par son action, vers ce qui doit être. Cette double posture soulève ainsi de véritables tensions et dissonances entre rôles prescrits et rôles voulus qu'il est nécessaire d'analyser. Selon cette perspective, la réflexivité est à la fois la « *condition* » pour tenir ce rôle de chercheur-chargé de mission et en même temps la « *conséquence* »⁶³⁰ de cette posture. Aussi, afin de gérer cette tension, plus que d'en sortir véritablement, il va s'agir d'objectiver sa propre subjectivité ou dit autrement, réaliser **un « audit de subjectivité »**⁶³¹. C'est selon moi, **un enjeu important d'une thèse Cifre en SHS**. En effet, toute activité de recherche vise à produire de la connaissance. Or, j'ai la possibilité d'influer le terrain mairie par mes valeurs dans le sens de « ce qui doit être », le risque consiste, dans ce cas, à ne plus voir « ce qui est ». Il est donc nécessaire de questionner mes propres valeurs quant à l'engagement vis-à-vis du terrain.

On ne fait pas de la recherche sur la participation « par hasard » et encore moins dans une structure municipale. L'intérêt pour les questions relatives à la démocratie participative s'inscrit dans un parcours à la fois personnel et universitaire. En effet, en tant que personne, je suis attachée à Agen et à sa vie politique, au sens large, parce que je suis moi-même agenaïse. Ainsi dès les stages de Master, j'ai saisi cette opportunité d'aller « enquêter » au sein de ma propre ville, d'autant que la nouvelle municipalité mettait en place des *conseils de quartier*. J'ai ainsi pu observer et analyser la vision politico-administrative de la participation à travers ce dispositif de démocratie de proximité. Puis durant le stage suivant, en Master 2, mon intérêt s'est aiguisé, toujours autour des questions inhérentes à la participation, mais du point

⁶²⁹ E. Durkheim, *Les Règles de la méthode sociologique* (1894), Paris, Payot, 2009.

⁶³⁰ Petit G. et Ferrando J., « Les usages de la réflexivité dans l'entreprise participative. Enjeux pratiques, théoriques et marchants », communication lors du colloque du GIS, janvier 2015.

⁶³¹ De Laverne C., « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », dans *Recherches Qualitatives*, Hors série numéro 3, 2007, p.34.

de vue des citoyens cette fois-ci. De surcroît, derrière mes propres questionnements, je considère ce travail de recherche comme une forme de militantisme qui trouve des applications à différents niveaux. A la fois dans mes pratiques en tant que praticienne de la participation : je mobilise mes savoirs, mes croyances, mes représentations de la participation qui se traduisent dans des savoir-faire mobilisés dans la méthodologie participative et des savoir-être mobilisés à la fois dans l'animation des discussions et la médiation entre les habitants et l'institution municipale. Mais également en tant que doctorante, l'engagement sur ces questions de démocratie participative constitue à la fois une manière de s'impliquer politiquement en interrogeant la démocratie classique et de « *militer pour d'autres formes de vivre-ensemble* »⁶³².

Par ailleurs, cet engagement sur le terrain génère une proximité, qu'elle soit physique ou émotionnelle, qui peut constituer un risque d'interférence avec le processus de recherche. Bien que ce lien étroit avec mon sujet de recherche m'ait permis d'avoir un accès facilité aux sources et au terrain, paradoxalement, il a pu interférer quant à l'appréhension des données empiriques et passer sous silence des aspects paraissant évidents. S'est posée alors avec beaucoup d'acuité la question de ce double positionnement et la manière de l'assumer. D'ailleurs, cette position de chercheur-chargé de mission relevait presque, pour moi, de la schizophrénie. Et, dans ce cheminement intellectuel, ma participation au dernier colloque du GIS Démocratie et Participation⁶³³ qui s'est tenu à Paris fin janvier m'a véritablement permis de clarifier certains aspects. En prenant connaissance des expériences de nombreux chercheurs embarqués, confrontés aux mêmes questionnements et tensions, j'ai été confortée dans l'idée d'écrire ce chapitre consacré à la manière dont j'ai vécue cette thèse et appréhendé ce terrain mairie. J'ai réalisé que le seul moyen de saisir ces données consistait à assumer et à poser à quel point je me suis impliquée, à extérioriser ce que cette expérience forte a produit sur moi, en tant que fonctionnaire et praticienne mais également en tant qu'apprentie-chercheuse. Aussi, cette posture de « *praticien-chercheur* »⁶³⁴, une fois assumée, permet de revendiquer cette double identité, sans que l'une des deux ne prenne le pas sur l'autre. Selon C. De Lavergne, le trait d'union entre les deux termes rend possible cette revendication d'une appartenance à deux mondes. Durant ces trois années de contrat Cifre, le curseur a oscillé tantôt vers une position de fonctionnaire-praticien, tantôt vers celle de doctorant-chercheur.

⁶³² Lefebvre R. et Legris Revel M., « Les interactions chercheurs-praticiens au conseil régional du Nord-Pas-Calais. Entre légitimation croisée et réflexivité », communication lors du colloque du GIS, janvier 2015.

⁶³³ GIS Démocratie et Participation : Groupement d'intérêt scientifique « participation du public, décision, démocratie participative ». Le colloque s'est déroulé à Paris le 29 et 30 janvier 2015 sur le thème : « Chercheur.es et acteur.es de la participation : liaisons dangereuses et relations fructueuses ».

⁶³⁴ De Lavergne C., « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », dans Recherches Qualitatives, Hors série numéro 3, 2007, p.34.

Or, en réalité je n'ai pas à opérer de choix entre ces différents rôles, il s'agit simplement d'assumer leur co-existence en situation : « *les positions de chercheur et celle de praticien ne sont pas seulement alternantes, elles sont vécues dans la synchronicité* »⁶³⁵. Certes, ces positions n'ont pas le même statut notamment dans un travail de recherche académique, cependant elles font parties intégrantes d'une thèse Cifre.

II.3. Les missions « mairie » : peut-on parler de recherche-action ?

Dans trois quartiers d'habitat social, il s'agissait de mobiliser les habitants dans le cadre de projet d'aménagement des espaces publics. Dans les trois cas, j'ai été chargée de concevoir la méthodologie participative, de mettre en œuvre les procédures de discussion et d'animer les échanges au sein de ces dispositifs. J'ai dû mobiliser les savoirs universitaires que je possédais afin d'élaborer les dispositifs participatifs et animer les débats. D'un dispositif à l'autre, j'ai appris de mes pratiques et proposé des améliorations en termes de méthodes et de conduite de réunions. En ce sens, les dispositifs mis en œuvre ainsi que ma propre implication constituent la source même des données empiriques recueillies, et, l'analyse de ces dernières, est au cœur de la connaissance produite. Aussi, au regard de cette imbrication entre dynamique professionnelle et processus de recherche, peut-on parler de recherche-action pour désigner l'expérience vécue ? Et si oui, dans quelle mesure ?

II.3.a. La recherche-action : enjeux et spécificités

Le concept de recherche-action a été développé par Lewin⁶³⁶ juste avant la seconde guerre mondiale. Il s'agit d'une pratique hybride qui relève à la fois de l'intervention sociale et du champ scientifique.

*« La spécificité de la recherche-action serait due au fait qu'en entreprenant une telle recherche le chercheur intervient d'une manière active sur le terrain étudié et qu'il vise, par cette intervention même, un objectif double : premièrement, produire du changement social, afin d'atteindre un but pratique, fixé d'avance; deuxièmement, produire de l'information nouvelle, en vue d'un élargissement des connaissances scientifiques du terrain concerné. »*⁶³⁷

Ce type de recherche suppose donc l'existence d'un projet commun qui réponde d'une part à des préoccupations concrètes relevant des commanditaires et d'autre part à une

⁶³⁵ De Laverne C., « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », dans Recherches Qualitatives, Hors série numéro 3, 2007, p.33.

⁶³⁶ Lewin K., *Resolving Social Conflicts*, New York, Harper and Row Publishers, 1948.

⁶³⁷ Van Trier W. E. La recherche-action. In: *Déviance et société*. 1980 - Vol. 4 - N°2. P.179.

problématique relevant du champ scientifique. Au moment de la mise en place de cette thèse Cifre, la municipalité poursuivait un double objectif. Du point de vue des élus, la recherche universitaire est essentiellement perçue comme constituant une source de légitimation politique supplémentaire vis-à-vis du dispositif « *conseils de quartier* » et au regard de l'administration, il existe un véritable besoin en termes d'outils et de méthodes autour de la participation des citoyens. Dans les deux cas, la perspective de produire un changement social est présente, *a minima*, dans la relation entre la municipalité et les conseillers de quartier. De même, tout processus de recherche produit des effets. Tous les travaux de recherche s'insèrent dans un processus de communication aussi bien auprès des participants que dans le milieu de la recherche. Les résultats obtenus, en se diffusant, même partiellement, produisent forcément des effets. Par ailleurs, en ce qui concerne l'élargissement des connaissances scientifiques, la perspective d'avoir un accès privilégié à un terrain de recherche est une opportunité. Selon cette perspective, l'expression « praticien-chercheur » prend tout son sens :

« L'activité professionnelle génère et oriente l'activité de recherche, mais aussi de façon dialogique et récursive, l'activité de recherche ressource et réoriente l'activité professionnelle »⁶³⁸.

Dans ce travail, il est possible de considérer, en premier lieu, que **c'est l'activité de recherche qui a généré l'activité professionnelle**. En effet, le dispositif Cifre relève ici, avant tout, d'une proposition émanant des réflexions universitaires entre ma directrice de thèse et moi-même à la suite du mémoire de Master 2. Cette offre a trouvé un écho favorable sur ce terrain mairie dans la mesure où les élus et l'administration municipale étaient, pour leur part, en plein questionnement quant à leurs pratiques en termes de participation citoyenne. De même, sur le terrain, l'activité de recherche a constitué une source d'inspiration pour l'activité professionnelle, de la conception à la réalisation des projets d'aménagement concerté des espaces verts. L'adoption d'une posture de doctorant-chercheur sur le terrain LGV, c'est-à-dire en m'investissant dans un processus de découverte en vue de produire de la connaissance, a, de manière collatérale impacté ma posture professionnelle.

Aussi, bien qu'a priori, il n'y ait pas eu d'intention formalisée de construire un dispositif général de recherche-action, ce sont bel et bien les savoirs universitaires que je possédais qui ont guidé l'élaboration de la méthodologie participative ainsi que ma pratique en tant que professionnelle afin de favoriser l'émergence d'une dynamique civique sur le territoire agenais dans le cadre des projets de réhabilitation des quartiers. Cependant, en retour, ce sont

⁶³⁸ De Lavergne C., « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », dans Recherches Qualitatives, Hors série numéro 3, 2007, p.29.

ces expérimentations qui ont permis de recueillir des données qui ont alimenté, après coup, la réflexion. On peut alors parler de recherche-action⁶³⁹.

II.3.b. La posture du chercheur dans l'action

La posture du doctorant Cifre en SHS renvoie à de multiples enjeux. Lorsque le chargé de mission met en œuvre une politique dans le domaine de la participation des citoyens, il est à la fois fonctionnaire et praticien. L'activité de recherche, par ailleurs, ne relève pas des mêmes enjeux pour l'institution municipale que pour l'université. Il existe ainsi une tension entre d'une part la légitimation de l'action étatique et d'autre part la production de connaissances académiques. La prise de distance nécessaire avec l'objet de recherche et le terrain n'est possible qu'en réalisant un « *détour par l'engagement* »⁶⁴⁰. Autrement dit, la distanciation d'avec son terrain n'est faisable qu'à condition d'assumer et d'explicitier à quel point le chercheur est engagé dans le processus social sur lequel il établit la recherche. Or si cette subjectivité ne peut être gommée, elle doit être posée. D'autant plus qu'il existe une ambiguïté en termes de posture – le fonctionnaire, le praticien et le doctorant-chercheur – qui est elle-même source de tensions et de questionnements. Le chercheur-chargé de mission, malgré lui, brouille les limites instituées. Mais en même temps, le fait d'avoir endossé ces différents rôles donne à voir des aspects de la réalité sociale qui n'auraient pas été perçus en position d'observateur extérieur. Ces tensions renvoient ainsi aux objectifs même de la recherche-action. En effet, il s'agit de faire de la recherche dans une situation donnée, ce qui implique de trouver la distance nécessaire à son objet d'étude, et en même temps d'agir sur cette situation, ce qui suppose nécessairement de s'engager. Aussi, **l'enjeu de la recherche-action revient précisément à trouver cet équilibre, souvent précaire et fragile, entre engagement et distanciation.**

Pour ma part, cet équilibre sur ce terrain mairie tel qu'ouvert par les trois dispositifs d'aménagement concerté, n'a pu véritablement être trouvé qu'au moment du passage à l'écrit. En effet, cette étape a permis de m'extraire du terrain et de l'appréhender différemment. En ce sens, le cadre théorique joue un rôle de « *tiers distanciateur* »⁶⁴¹ permettant de marquer une frontière entre l'univers professionnel et l'univers académique. Effectivement, une rupture s'opère grâce à la nécessaire conceptualisation de la réalité. Il s'agit alors de se départir de

⁶³⁹ Morvan A., « Recherche-action », in Casillo I. et al.(dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <http://www.dicopart.fr/fr/dico/recherche-action>

⁶⁴⁰ Damay L. et Delmotte F., « Observer et participer à la fabrique de la ville à Bruxelles. Heurs et malheurs des détours par l'engagement », communication lors du colloque du GIS, janvier 2015.

⁶⁴¹ De Laverne C., « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », dans *Recherches Qualitatives*, Hors série numéro 3, 2007, p.36.

tout ce en quoi le terrain nous est familier pour classer les données empiriques dans des catégories de recherche. Ce moment est indispensable à la production de connaissances et donne ainsi à voir des processus, des mécanismes et des dynamiques sociales qui peuvent être comparés les uns avec les autres, au-delà même du cas particulier étudié.

Conclusion

Vis-à-vis de l'administration municipale j'étais considérée comme une ressource au regard de la compétence concertation, sans lien avec la thèse. Ce contrat particulier a d'abord constitué une opportunité en raison des financements obtenus sur mon poste, puis s'est révélé contraignant au regard de la disponibilité que je devais également dégager pour la recherche et de la posture nécessairement critique, que je développais pour interroger mon terrain de recherche. En ce sens, certaines de mes questions ou de mes prises de position ont certainement été vécues comme une « intrusion » dans le cercle de la municipalité. Dans les deux cas, à la fois côté élus et administration, la prise de conscience progressive de ce qu'impliquait une recherche « *dans les murs* »⁶⁴² a fini par susciter des interrogations voire un peu de méfiance, bien que toujours latente. Ce travail de recherche, parce qu'il interroge les enjeux inhérents à la participation des citoyens, a été perçu par certains comme un risque de remise en cause de la politique municipale (« *une nouvelle gouvernance pour les quartiers d'Agen* »⁶⁴³) et de ses méthodes (l'instauration du dispositif « *conseils de quartier* »). C'est donc une relation de confiance qui a dû s'instaurer progressivement pour faire oublier, peu à peu, le caractère possiblement subversif de cette thèse.

Dans tous les cas, les aléas de la vie politique municipale ont contraint les élus à mettre de côté la dimension « développement durable » que je devais initialement développer auprès des *conseils de quartier*. La connexion entre les missions mairie et la recherche n'a pu se faire dans le cadre de cette thèse Cifre en raison d'une part de l'absence de terrain pertinent et, d'autre part, car l'ambiguïté relative au statut de salarié doctorant n'a pas pu être surmontée. En ce sens, les conditions propices au développement d'une recherche dans les murs n'ont pas été trouvées.

⁶⁴² Propos d'un agent municipal

⁶⁴³ Extrait du projet de mandat de l'équipe municipale

Conclusion du chapitre V

Dans la mesure où la convention Cifre signée entre la ville d'Agen et le laboratoire de recherche auquel je suis intégrée confère une dimension particulière à cette thèse, il nous a semblé inévitable de poser le cadre relatif à ces travaux. En effet, cette expérience Cifre s'est révélée être extrêmement riche au regard des multiples dimensions qui se sont croisées et entremêlées durant ces années de thèse. J'ai, par exemple, découvert le métier de chargé de mission ainsi que le fonctionnement de l'institution municipale.

Ce contexte de recherche particulier impacte donc significativement les conditions dont les données ont été recueillies : étant moi-même productrice de ces données et en situation de les analyser. Aussi, pour être capable de concevoir ce dernier, j'ai dû me réconcilier avec les différentes postures que j'ai occupées et assumer la synchronicité du positionnement de praticien-chercheur.

« Faire l'action publique » et analyser ses effets sont des postures difficiles à tenir conjointement. J'ai été dans une situation de recherche-action, produisant des effets tant sur ma pratique en tant qu'agent municipal, que sur ma pratique de recherche. Le passage à l'écrit et l'« audit de subjectivité » sont en ce sens deux étapes clés permettant de prendre de la distance sans toutefois dénaturer l'angle de vue à partir duquel nous avons observé la réalité sociale en train de se faire.

Chapitre VI – Démocratie de proximité et participation citoyenne : quelle portée des dispositifs de concertation institutionnalisée au regard du renforcement de la dynamique civique ?

En 2001, la ville d'Agen conduite par le maire socialiste Alain Veyret initiait la mise en place de comités de quartier. Le territoire était alors découpé en cinq associations de quartier composées chacune d'environ 7000 membres. Les administrateurs composant le bureau étaient choisis parmi les habitants du secteur sur la base du volontariat. Ces instances participatives avaient un rôle purement consultatif dès qu'un projet municipal impactait son périmètre. De plus, la faible articulation entre le processus de décision et les comités de quartier a fortement limité la capacité de ces derniers à être force de proposition et à impulser de nouveaux projets. Face à ce constat, la municipalité suivante, menée par le centriste Jean Dionis du Séjour, a décidé de formaliser davantage le dispositif. L'instauration d'une « *nouvelle gouvernance pour les quartiers d'Agen* »⁶⁴⁴ est devenue l'engagement de mandat numéro un. Dès 2008, la nouvelle équipe municipale rebaptise le dispositif « *conseils de quartier* », en lien avec la loi sur la démocratie de proximité de 2002. Le nombre d'association de quartier passe à 23 et leur limite spatiale se calque sur le périmètre des bureaux de vote. Ce choix politique est le fruit d'une longue série d'expériences participatives menées localement depuis plusieurs années.

Aussi, dans un premier temps, nous aborderons le dispositif « *conseils de quartier* », de sa conception à son fonctionnement. Il s'agira de mettre en évidence tant les effets relatifs au contexte que ceux renvoyant au cadrage même des débats. Puis, nous verrons comment la réalité de la participation des citoyens est venue impactée la procédure, nécessitant de réaliser des ajustements. Et à l'inverse, le dispositif participatif a contribué à peser sur la « citoyenneté » des participants, en situation et au-delà du déroulement même des débats. Même à l'échelle des quartiers d'Agen, il est possible de décrire et d'analyser la portée du dispositif au regard de la dynamique civique qu'il a généré.

⁶⁴⁴ Extrait du programme de mandat diffusé lors de la campagne électorale. Les 103 engagements pris pendant la campagne sont devenus ensuite un programme d'action à réaliser durant le mandat politique.

Ensuite, dans la seconde partie de ce chapitre, il s'agira d'explicitier les démarches pour susciter la participation des habitants dans les trois quartiers concernés par les projets d'aménagement concerté des espaces verts. Dans chaque situation, l'articulation entre le dispositif *conseils de quartier* et le dispositif d'aménagement concerté s'est faite de manière différenciée. C'est que nous décrirons. Nous mettrons ainsi en évidence la façon dont s'est développée une dynamique civique autonome, comment elle s'est articulée avec la participation suscitée par les *conseils de quartier* à la fois en termes d'accroissement des compétences civiques acquises et au regard de sa portée politique.

I. Les *conseils de quartier* : une tentative de relégitimation des élus et de la démocratie représentative ?

Comme le souligne très justement M. Carrel, la participation des citoyens ne va pas de soi. Elle constitue même une « *pratique contre-nature* »⁶⁴⁵ aussi bien pour les citoyens que pour les élus et l'administration. Pour l'auteure, la participation est un processus qui se construit à condition d'y consacrer du temps, de moyens humains, financiers et de mettre en œuvre des dispositifs adaptés. Selon cette perspective, tout processus participatif nécessite d'apporter une attention particulière « *aux contextes organisationnels et juridiques qui favorisent la confrontation des points de vue* »⁶⁴⁶. En ce sens, la délibération entre les différentes parties prenantes va favoriser l'émergence d'un « *pouvoir d'agir collectivement : le pouvoir n'est pas considéré comme un attribut mais comme un construit collectif* »⁶⁴⁷. Autrement dit, la participation des citoyens ne peut se décréter. L'ouverture d'un espace de concertation n'entraîne pas de manière mécanique sa fréquentation par les citoyens ou le déclenchement de discussions. Pour que les individus s'investissent, il est nécessaire qu'ils se sentent à la fois concernés et capables de prendre la parole. M. Carrel défend alors la thèse selon laquelle la participation se construit au moyen d'une ingénierie particulière.

A Agen, ville moyenne d'environ 35 000 habitants, la municipalité a décidé de s'engager dans un tel processus en mettant en place des *conseils de quartier* alors qu'elle n'y était légalement pas obligée. Il s'agit donc d'un choix politique.

⁶⁴⁵ Carrel M., « Pauvreté, citoyenneté et participation : quatre positions dans le débat sur la « participation des habitants » », dans Neveu C., *Cultures et pratiques participatives, une perspective comparée*, p.100.

⁶⁴⁶ Idem, p.111.

⁶⁴⁷ Idem, p.100.

Dans un premier temps, nous détaillerons les différentes modalités du dispositif « *conseils de quartier* » afin de mieux comprendre la vision politico-institutionnelle de la participation telle que portée par la municipalité. Dès la conception du dispositif, nous avons relevé l'existence d'effets de contexte et de cadrage qu'il est nécessaire de prendre en compte. Ces derniers impactent ensuite significativement la manière dont le dispositif a fonctionné, notamment au regard de la participation civique qu'il a suscité. Il s'agit d'une part, de mettre en évidence quels sont les enjeux, pour la municipalité, inhérents à cette offre de participation et d'autre part, de saisir, en retour, comment les citoyens se sont appropriés ces instances de débat contraignant même la municipalité à intégrer les avis émis. La participation à ces instances amorce progressivement un processus de politisation chez certains citoyens en les dotant de nouvelles compétences civiques. Ces derniers ont ainsi pu les réinvestir dans d'autres espaces, débordant largement le cadre des discussions ouvertes par la procédure. Autrement dit, nous interrogerons la portée du dispositif « *conseils de quartier* » en situation et par-delà les contextes d'interaction ouverts par le dispositif lui-même pour comprendre comment les *conseils de quartier* ont contribué à façonner la citoyenneté des participants.

I.1. La conception des *conseils de quartier* : entre effets de contexte et effets de cadrage

Au-delà de l'avènement de la loi de 2002 sur la démocratie de proximité, l'expérience, en termes de participation, vécue par les élus, l'administration municipale et les Agenais, doit être décrite pour mieux comprendre les enjeux du dispositif actuel et ainsi saisir l'impact des procédures sur les débats qui s'y tiennent, et plus largement sur les milieux qui les accueillent et les représentations des parties prenantes qui s'y impliquent. En ce sens, il s'agit de replacer les *conseils de quartier* dans leur contexte.

En outre, à ces effets de contexte s'ajoute aussi des effets de cadrage. Ces derniers sont produits par « *le développement des dispositifs participatifs, non seulement en leur sein mais plus globalement par ricochet, sur les autres formes de mobilisation et de participation politique* »⁶⁴⁸. Nous aborderons alors la manière dont la procédure participative a été cadrée, paramétrée par ses concepteurs. Car, à la suite de L. Blondiaux, nous pensons que derrière chaque dispositif « *se profile une définition de la participation légitime – une manière de*

⁶⁴⁸ Neveu C., « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011/1 N° 1, p.196.

*construire l'opinion et de gérer les citoyens participants »*⁶⁴⁹. Nous tenterons donc de mettre en évidence cette vision de la participation légitime pour l'institution municipale agenaise.

I.1.a. Un contexte participationniste

La démocratie de proximité se développe dans un contexte où la figure de l'élus de terrain, personnage engagé et proche de la population, est valorisée à l'échelle de la ville.

*« Avant il suffisait d'être élu, d'avoir une bonne notoriété, de gérer une communication d'élus, on pouvait y rester longtemps. Et en ayant du caractère. Là maintenant ça ne suffit pas. C'est-à-dire que... il faut que la population participe au projet, soit là. Non pas qu'on soit à leur écoute, mais c'est plus qu'être à leur écoute. Il faut être là. Il y a une question de présence. »*⁶⁵⁰

Autrement dit, les élus ont progressivement adapté leur comportement en faisant preuve de davantage d'écoute vis-à-vis des administrés parce qu'ils ont pris conscience de l'enjeu électoral que représente dorénavant la participation des citoyens. Cette prise de conscience est le fruit d'une longue série d'expériences en termes de participation menée successivement dans la ville d'Agen.

Déjà dans les années 90, un dispositif de concertation avait été expérimenté dans le cadre d'un projet de réaménagement du boulevard commerçant d'Agen. Le maire actuel (Jean Dionis du Séjour, Centre – UDI) était à l'époque le directeur général des services de la mairie d'Agen. Puis il devient adjoint au maire en 1995 lors du second mandat de Paul Chollet (Divers droite). Ainsi, à la fois dans sa pratique professionnelle et dans sa vision d'élus, il se forge peu à peu la conviction que la gestion municipale passe par la proximité et la valorisation de l'expertise d'usage des habitants.

*« C'est venu de plusieurs choses. D'abord de mon expérience d'adjoint, d'adjoint aux travaux. Parce que j'ai très bien vu que dans l'activité municipale, il y avait une partie de l'activité où les élus étaient très absents. Donc j'ai commencé... je vous parle là dans les années 98-2001, je prenais mon vélo, j'allais voir les trous dans les trottoirs, j'allais sonner aux portes. Lorsqu'on changeait un sens interdit, on commençait à écrire à tous les gens en demandant comment vous verrez le sens unique, dans ce sens-là ou dans ce sens-là ? Vous voyez ? On faisait un mini-référendum. Quand vous êtes adjoint aux travaux, vous sentez la diversité de la ville, beaucoup plus que sur d'autres délégations. »*⁶⁵¹

Puis en 2001, la ville d'Agen bascule à gauche (Alain Veyret, PS). La thématique de la participation et de la démocratie locale, valorisée au Parti socialiste (Lefebvre, 2012) conduit

⁶⁴⁹ Blondiaux L., Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, Seuil, 2008, p.23.

⁶⁵⁰ Propos d'un élus

⁶⁵¹ Propos du maire

à la mise en place de « comités de quartier ». La ville est découpée en cinq ensembles territoriaux comprenant environ 7 000 habitants chacun. L'enjeu, pour l'équipe municipale, consiste à « *promouvoir toute forme de démocratie locale et de proximité* »⁶⁵². Bien qu'*in fine*, le pouvoir décisionnel reste exclusivement entre les mains du conseil municipal, « *l'objectif est d'associer les habitants au processus de décision, de mettre à leur disposition un lieu de plein exercice de cette souveraineté partagée* ».⁶⁵³ Il s'agit alors de créer un espace de débat, ouvert à tous, dont le périmètre est suffisamment grand pour ne pas se superposer aux quelques associations de quartier déjà existantes. A l'époque, la volonté politique consistait en une structuration moindre afin de laisser le plus de marge de manœuvre aux citoyens. L'idée est de peu encadrer les comités de quartier d'un point de vue politique afin de permettre à toutes les opinions d'émerger. Dans les faits, la faible articulation du dispositif à la décision conduit à une marginalisation progressive de ces instances de débat et à une non prise en charge administrative des préoccupations émergentes. Autrement dit, les comités de quartier sont peu associés aux projets municipaux et à l'inverse leurs propositions peinent à être prises en charge par les services. Progressivement, la participation des citoyens aux comités de quartier s'essouffle. En fin de mandat (2007), l'équipe socialiste commande une évaluation du dispositif afin d'identifier les problèmes de fonctionnement et d'apporter des pistes de réflexion pour son amélioration.

Par ailleurs, en 2002, lorsque la loi Vaillant⁶⁵⁴ est instaurée, les communes de 80 000 habitants et plus, ont l'obligation de définir des quartiers et de doter chacun d'eux d'un conseil. C'est au conseil municipal qu'il incombe de procéder à la délimitation des secteurs, d'établir leur composition et leur fonctionnement. Quant aux communes de 20 000 à 79 000 habitants, les élus ont l'entière liberté d'appliquer les mêmes dispositions. Sur la base de l'évaluation des comités de quartier et en s'inspirant de la loi sur la démocratie de proximité, le futur maire, Jean Dionis du Séjour élabore son programme électoral. Le candidat réunit certains de ses sympathisants pour réfléchir au devenir de la ville et proposer une vision renouvelée de la démocratie de proximité *via* l'instauration de *conseils de quartier*. Différentes dimensions ont ainsi été abordées : le développement économique, des enjeux sociaux (vieillesse, handicap, isolement, précarité, etc.), des enjeux environnementaux (piétonisation, développement du réseau de bus, accessibilité pour les vélos, etc.), l'éducation, la culture, le sport, etc. De ces réflexions ont découlé 103 engagements qui ont ensuite été soumis aux Agenais lors de la campagne électorale, puis, aux électeurs dans les urnes. En ce

⁶⁵² Délibération du 16 décembre 2002 ayant pour objet la création des comités de quartier.

⁶⁵³ Idem

⁶⁵⁴ La loi Vaillant n°2002-276 du 27 février 2002 consacre le terme de « démocratie de proximité ».

qui concerne la dimension participative, cette thématique est apparue, de manière transversale dans différents groupes de travail, comme étant un élément indispensable. Dans cette perspective, sur le mandat 2008-2014, la participation citoyenne s'est hissée en pole-position : « *une nouvelle gouvernance pour les quartiers agenais* »⁶⁵⁵ est devenue le premier axe d'action prioritaire. La mise en place des *conseils de quartier* s'est donc vue attribuer l'emplacement d'engagement de mandat numéro 1.

Le contexte général dans lequel s'insère le dispositif « *conseils de quartier* », à ce stade de l'analyse, peut donc être qualifié de *participationniste*. En effet, il est marqué d'une part, par une forte valorisation de la participation du citoyen ordinaire à la décision publique. D'autre part, le dispositif « *conseils de quartier* » peut se concevoir comme un *détour participatif*, c'est-à-dire comme une instance destinée à associer le public à la décision (Blatrix, 2012). La description du contexte dans lequel se sont mis en place les *conseils de quartier* est une étape cruciale permettant de saisir les spécificités inhérentes au cadrage de la procédure. Le contexte constitue, en quelque sorte, le terreau même du dispositif.

I.1.b. Le cadrage du dispositif « *Conseils de quartier* »

Suite à l'élection de Jean Dionis du Séjour et de son équipe municipale, le projet de mandat s'est transformé en engagement de mandat. Les 103 propositions électorales ont acquis le statut de programme politique décliné en objectifs à réaliser durant et à évaluer. Le premier engagement a servi de base à l'administration pour construire le dispositif :

« **Engagement n°1**, les quartiers-villages : nous définirons une vingtaine de quartiers-villages. Nous faciliterons la création d'associations de quartier légitimes. Avec elles, nous élaborerons chaque année un contrat de quartier définissant l'action municipale pour la durée du mandat. Ce contrat sera actualisé chaque année et sa mise en œuvre évaluée annuellement. »⁶⁵⁶

Selon les propos d'un agent municipal, le projet de mandat est devenu la « *feuille de route de l'équipe municipale, et donc de l'administration, pour les six années à venir* ». Dans le cadre de ce dispositif, il apparaît clairement que la vision des élus, notamment celle du maire, quant à la manière de paramétrer le dispositif et d'organiser la participation des citoyens, est prépondérante.

⁶⁵⁵ Extrait du projet de mandat 2008-2014

⁶⁵⁶ Extrait du projet de mandat pour la période 2008-2014

Les modalités de ce dispositif se sont largement inspirées des diverses expérimentations⁶⁵⁷ en matière de démocratie de proximité, qui se sont mises en place depuis la loi Vaillant. Pour les élus agenais, à l'origine du dispositif, l'innovation vient de la combinaison de plusieurs éléments clés : le *conseil de quartier* est mis en place sous **une forme associative (loi 1901)** dont les membres du bureau sont **élus au suffrage universel**. Un **contrat est signé** entre le *conseil de quartier* et la municipalité dont les propositions d'action font l'objet d'**une codécision** entre les deux parties prenantes. Ces instances sont, de plus, dotées d'**un budget conséquent** : 100 000 euros par an, et par quartier (soit une enveloppe globale de 500 000 euros par quartier sur la durée du mandat) pour la réalisation des travaux de proximité en plus d'une subvention de fonctionnement de 1 000 euros par an et par quartier (dont 500 euros pour les fournitures et 500 euros pour organiser des animations).

« L'innovation, pour les élus porte sur la combinaison de trois facteurs clés, l'élection au suffrage universel, le contrat de quartier en codécision et des statuts associatifs. Personne n'a encore mis les trois. »⁶⁵⁸

Dans le cadre de ce dispositif, il s'agit de susciter des associations pour représenter les habitants de la ville. Agen est divisé en 23 quartiers selon le même découpage, hautement symbolique, que celui des bureaux de vote. Un scrutin est d'ailleurs organisé le dimanche 15 mars 2009 dans le plus grand respect des règles électorales. Les bureaux de vote sont tenus par un agent municipal et un élu, les votants doivent impérativement être inscrits sur les listes. Concrètement, dans chaque quartier, sur la base du volontariat⁶⁵⁹, les habitants s'organisent pour présenter au moins une liste de neuf candidats à l'élection des *conseils de quartier*. Les membres du bureau associatif sont donc passés par la même épreuve du suffrage universel direct que les élus municipaux. Dans ce cas-là, cependant, il s'agit d'un scrutin de liste à un seul tour. Lorsque plusieurs listes sont en concurrence, le principe de la proportionnelle s'applique. Le mandat des conseillers s'étend jusqu'à la fin du mandat municipal, de 2009 à 2014. Le taux de participation a atteint une moyenne de 23%.

Suite à cette importante étape que représente l'élection, les associations de quartier se sont créées, avec des statuts type⁶⁶⁰ fournis par la municipalité. **Le conseil d'administration de l'association est constitué des « citoyens élus » par les habitants du quartier.** Au-delà des statuts imposés à tous les *conseils de quartier* par la municipalité, les associations s'administrent librement. Ces nouveaux administrateurs ont procédé librement à l'élection de

⁶⁵⁷ Plusieurs rencontres avec les élus de la ville d'Albi sont organisées durant le lancement du dispositif agenais.

⁶⁵⁸ Propos d'un agent

⁶⁵⁹ Dans de nombreux cas, les élus municipaux ont dû solliciter leur propre réseau de contacts pour que dans chaque quartier il y ait au moins une liste électorale.

⁶⁶⁰ Les statuts sont fournis en annexe.

leur président. Quant aux membres de droit de l'association, il s'agit des électeurs ayant participé au scrutin. Ces associations de quartier ont pour domaine de compétences le cadre de vie (propreté, éclairage public, espaces verts, etc.), l'animation et le lien social. En outre, chaque *conseil de quartier*, s'est vu attribuer un « élu référent » et un « élu suppléant ». Il s'agit de deux élus municipaux, désignés par le maire ou qui, dans certains cas, se sont portés volontaires, pour accompagner le *conseil de quartier* dans son mandat. Dans tous les cas, la consigne donnée à ces élus est de se mettre à la disposition des conseillers de quartier.

« L'objectif stratégique et politique des élus référents c'est d'abord de veiller à la signature du contrat de quartier. Ensuite, c'est se mettre, au quotidien, au service du conseil de quartier, pendant l'installation, pour faciliter les choses, pour dialoguer avec les gens. Si déjà l'élu référent fait ça, c'est bien. L'élu référent n'est pas le maire du quartier. Ma légitimité à m'occuper du [quartier X] n'est pas très grande par rapport aux conseillers qui ont été élus que par ceux du quartier, même s'il n'y avait qu'une liste. Je ne suis pas le maire du quartier, je suis le représentant du conseil municipal devant le conseil de quartier, l'interface, le lien. »⁶⁶¹

Dans la vision des élus, les associations de quartier doivent, dans le principe, rester indépendantes vis-à-vis de l'institution municipale au propos de leur fonctionnement et des projets mis en œuvre, notamment en matière d'animation. Aussi, bien que le dispositif prévoie d'adjoindre à chaque *conseil de quartier* des « élus municipaux référents », il n'y a aucune obligation pour les conseillers de quartier de les associer aux prérogatives inhérentes à la gestion de l'association. Dans les faits, par exemple, il est arrivé que certains *conseils de quartier* ne convient pas leurs élus référents aux assemblées générales.

Le dernier aspect inhérent au cadrage du dispositif consiste en la création d'un nouveau service municipal dédié : le service « Vie des quartiers ». L'enjeu de ce dernier est, tout d'abord, de favoriser la mise en place de ces instances participatives et d'assurer le lien, en interne, avec l'ensemble des services (municipaux et communautaires). Tous les projets validés au sein des *conseils de quartier* sont intégralement pris en charge par ce nouveau service : lancement et suivi des projets, réunions de chantiers, animation, etc. Un logiciel a été conçu afin de faciliter la gestion du dispositif. D'une part, le logiciel permet de faire le lien entre chaque projet, le service Vie des quartiers et l'ensemble des services impliqués dans la réalisation des actions. D'autre part, le service Vie des quartiers peut créer de nouvelles lignes budgétaires auprès du service financier et gérer leur ventilation directement auprès des services en charge de la réalisation des actions. Autrement dit, le service « Vie des quartiers » devient à la fois la « *courroie de transmission* »⁶⁶² entre les *conseils de quartier* et l'ensemble

⁶⁶¹ Propos d'un élu municipal référent d'un *conseil de quartier*.

⁶⁶² Propos d'un élu enquêté

des services municipaux ainsi que l'unique porte d'entrée des demandes émanant des habitants.

I.1.c. Le fonctionnement effectif du dispositif « *conseils de quartier* »

Après l'élection des citoyens et la création des 23 associations, la première étape pour chaque *conseil de quartier* fraîchement installé consiste à réaliser un diagnostic de leur territoire afin de relever l'ensemble des problématiques nécessitant l'intervention des pouvoirs publics. Là encore, chaque association est restée libre dans la méthodologie choisie pour réaliser ce diagnostic, dans la sélection des projets présentés à la mairie et dans l'élaboration des ordres du jour de leurs réunions.

Une fois le diagnostic territorial réalisé par les conseillers de quartier, les services municipaux ont chiffré l'ensemble des actions à réaliser pour l'amélioration du cadre de vie. Ce chiffrage a servi de base à la sélection des projets à retenir au sein de chaque association de quartier. Il existe donc d'importantes disparités entre les *conseils de quartier* quant à l'implication des habitants. **Selon la sensibilité des conseillers de quartier à l'instauration d'une démarche participative, les habitants du quartier ont pu participer au diagnostic, à la sélection des actions prioritaires à soumettre à la municipalité ou n'ont pas été consulté du tout.** Concrètement, au sein de ces instances participatives, la participation des habitants d'un quartier à l'autre a subi d'importantes variations.

Cette première étape a duré entre six et neuf mois selon les quartiers. Aussi, pour pallier ces disparités en termes d'implication des habitants, la municipalité a organisé une réunion publique co-animée par le maire, en présence de son équipe (élus référents et représentants de l'administration municipale et communautaire) et des conseillers de quartier. Avant d'entrer dans la salle de réunion, représentants municipaux et représentants de quartier ont fait ensemble le tour du quartier. L'objectif de cette démarche est double. D'une part, la présence du maire dans le quartier permet d'ouvrir le dialogue avec les habitants croisés, d'aller à leur rencontre et de rappeler qu'une réunion publique se tient. D'autre part, l'enjeu était de s'assurer de la pertinence des problématiques relevées par les conseillers de quartier en croisant deux formes d'expertise : l'expertise d'usage des habitants et l'expertise des services techniques de la ville.

La réunion publique se met en place, en suivant, au sein de « *l'école de la République* »⁶⁶³, lieu propice, selon les organisateurs, pour débattre de la vie du quartier. La participation de la population à ces réunions a été extrêmement variable d'un quartier à l'autre pouvant aller d'une dizaine de personnes à une centaine. A chaque fois, des tables étaient installées, en guise de tribune, pour accueillir les représentants des deux bords. En face, des rangées de chaises étaient mises en place pour recevoir le « public ». Concernant le déroulement de la première réunion, l'équipe municipale se présente aux habitants puis les « citoyens élus » du quartier. Dans un deuxième temps, le diagnostic territorial est présenté aux participants ainsi que les choix des travaux à réaliser en priorité. Sur ces bases, les discussions avec le public s'ouvrent.

Pour l'équipe municipale, l'enjeu consiste à s'assurer de l'exhaustivité du diagnostic territorial proposé par les *conseils de quartier* et de prendre la mesure des actions prioritaires à réaliser du point de vue des participants lors la réunion publique. Néanmoins, en réalité, cette proximité entre les élus et les habitants a davantage favorisé l'expression de requêtes individuelles qu'à élaborer des projets collectifs. C'est souvent sous la forme de témoignages personnels ancrés dans le vécu des habitants, que les participants à ces réunions exprimaient leurs difficultés. Lorsque certaines de ces requêtes se recoupaient, les élus, en tant qu'animateurs de ces réunions, pouvaient tenter d'opérer une montée en généralité. C'est le cas, par exemple, de l'abaissement de la limitation de la vitesse de la rocade d'Agen. De nombreux riverains se sont plaints au sujet d'une part de la dangerosité de la route, notamment en termes d'accès à leur domicile et d'autre part de la nuisance sonore. C'est par agrégation de ces problématiques individuelles que l'idée a émergé, au fil des discussions, d'abaisser la vitesse de circulation de 70km/h à 50. Or, ce projet, bien qu'il relève d'un consensus auprès des habitants du quartier, n'a pas reçu le même accueil des usagers de cet axe de circulation. De même, certaines décisions, comme par exemple la mise en sens unique d'une rue, ne font pas toujours l'unanimité des habitants d'un quartier même si au moment de la réunion publique, cette solution semble faire consensus parmi les présents. La faible participation du public à ces rencontres (au regard du nombre d'habitants par quartier, la présence de ces derniers n'a jamais excédée 10%) a pu représenter une difficulté supplémentaire pour la municipalité pour saisir la dimension collective d'une demande. Pour pallier cet obstacle, la municipalité, notamment à travers le service « Vie des quartiers » a dû développer de nouveaux outils complémentaires aux réunions publiques pour sonder les

⁶⁶³ Entretien exploratoire avec un élu.

habitants avant de trancher. Des questionnaires ont vu le jour pour interroger directement chaque foyer concerné.

Dans les mois suivants, les conseillers de quartier ont été reçus à la mairie dans le cadre des « *réunions de négociation* »⁶⁶⁴ qui devaient déboucher sur un accord commun quant aux actions à réaliser. Il s'est agi de construire un échéancier des travaux à réaliser sur les cinq années de mandat en essayant d'équilibrer la répartition budgétaire par année. Selon les « ressources » des conseillers de quartier – en termes d'aisance à l'oral, de connaissance des services municipaux, de compétences managériales, etc. – leur marge de manœuvre dans les discussions face à la municipalité a été différente. Certaines équipes de quartier ont proposé des solutions étoffées en termes de contenu technique ou opérationnel. Dans un quartier par exemple, les conseillers de quartier ont produit leur propre devis pour le mobilier urbain qu'ils souhaitaient installer. Dans un autre, ils ont réalisé leur propre plan d'aménagement relatif aux travaux de voirie envisagés. À l'inverse, certains conseillers de quartier ont davantage pris appui sur les propositions de la municipalité, considérant que l'expertise et la vision municipale du quartier devait primer. Dans cette perspective, les propositions faites par la municipalité ont été faiblement discutées.

Dans tous les cas, le processus se solde par la rédaction d'un contrat de quartier précisant les échéances et budgets prévisionnels des actions à réaliser. Puis, la signature du contrat de quartier fait l'objet d'une mise en scène visant à renforcer davantage la légitimité du processus. En effet, un conseil municipal extraordinaire prend place dans le théâtre municipal. Sur la scène, les élus municipaux passent en revue le dispositif et les actions retenues puis procèdent au vote du budget permettant officiellement de lancer les projets dans leur phase opérationnelle. Ce conseil municipal s'achève par la signature du contrat entre le maire et le président de chaque *conseil de quartier*. Le journal de quartier, pour finir, reprend l'historique du travail mené par les conseillers de quartier ainsi que l'ensemble des actions à réaliser. Un exemplaire est imprimé pour chacun des 23 *conseils de quartier* et distribué dans toutes les boîtes aux lettres. Ce support de communication a une visée informative et notamment pour les habitants absents. En ce sens, **la municipalité considère que le silence des absents, à la fois par leur absence aux réunions et par leur défaut de réactions à la lecture du journal de quartier, vaut pour assentiment quant aux projets à réaliser.**

⁶⁶⁴ Le dispositif participatif se conclue par une décision prise en codécision entre la municipalité et le *conseil de quartier*. Ce temps de débat, dans la pratique, a été appelé par l'ensemble des parties prenantes des « réunions de négociation » et non pas des « réunions de codécision ». L'enjeu ici n'est pas d'analyser le passage d'un terme à l'autre, néanmoins cette transition reste éclairante sur le contenu des échanges et le sens vécu par les participants à ces moments.

Pour s'adapter aux différents aléas, relatifs à la fois aux coûts des travaux, à leur programmation, à l'abandon de certains projets au profit de nouvelles actions, la municipalité a mis en place des avenants au contrat tel que signés la première année. Cette adaptation a facilité, chaque année, la reproduction de la mise en scène décrite plus haut : rencontre de terrain entre le maire, les élus référents de quartier et les conseillers de quartier avant la réunion publique, présentation de l'état d'avancement des contrats, réunions de négociation pour pouvoir ajuster les projets en fonction des évolutions du quartier, signature de l'avenant au contrat de quartier pour l'année à venir durant un conseil municipal extraordinaire et diffusion du journal de quartier actualisé. Une nouvelle fonction du logiciel utilisée par le service Vie des quartiers a alors été mise en place. L'état d'avancement des actions s'exprime dorénavant en pourcentage, à la fois sur un projet précis mais également sur la totalité du contrat pour chaque quartier. Cette évaluation annuelle permet de mesurer, de manière quantitative, l'efficacité de l'action municipale. L'objectif, à la fin du mandat municipal, est d'obtenir un taux de réalisation des travaux relatifs au contrat de quartier de 100%.

I.2. La participation : une visée sociétale ou un impératif gestionnaire ?

Les choix politiques, liés à la construction du dispositif, se sont opérés dans un contexte particulier : la démocratie de proximité renvoie ici à un double enjeu. La participation est envisagée d'une part comme favorisant le développement du lien social et d'autre part, comme vecteur d'amélioration de la gestion municipale. Pour la municipalité, l'enjeu du dispositif « *conseil de quartier* » consiste autant à prendre la mesure des problèmes soulevés par les habitants pour faciliter l'action étatique qu'à favoriser la proximité entre gouvernants et gouvernés. Selon cette conception, le rôle de l' élu consiste autant à être présent sur le terrain pour relever les dysfonctionnements qu'à être accessible par les habitants pour mieux les représenter. Dans les deux cas de figure, la place de l' élu est centrale. Selon la définition de la participation telle qu'instaurée par le dispositif, l'implication des élus municipaux, et notamment du maire et de son adjoint, responsable du dispositif, est au cœur du processus. Les élus délèguent aux conseillers de quartier la charge d'animer et de co-administrer le quartier. En ce sens, le recours à l'élection des conseillers de quartier place *de facto* le dispositif dans un système de démocratie représentative, suivant un principe de « *décentralisation municipale* »⁶⁶⁵.

⁶⁶⁵ Propos d'un élu

« En toute rigueur intellectuel, c'est une démocratie représentative, puisqu'il y a l'élection, puisqu'on élit des représentants et donc là, sur la formule d'Agen, c'est de la démocratie représentative de proximité »⁶⁶⁶

Le quartier devient un nouvel échelon de gestion politique (au sens du vivre-ensemble) et administrative. La participation des citoyens est alors conçue pour répondre à cette double problématique : développer du lien social et répondre à l'impératif gestionnaire de la municipalité.

I.2.a. La participation : créatrice de vie sociale ?

Dans le cadre de ce dispositif, les 23 associations visant à représenter les habitants de chaque quartier sont appelées « quartiers-villages » :

« Un village, c'est en moyenne 1 000 à 1 500 habitants. Un village c'est un endroit où tout le monde se connaît plus ou moins, il y a une véritable communauté de vie, où il y a beaucoup de débats autour des questions liées proprement au village. [...] Généralement dans un village on s'y sent bien, on se sent en sécurité, avec les siens. [...] Dans un village, il y a des repères...relationnels, des repères structurels... »⁶⁶⁷

A la lecture de ces propos, il semble que dans la vision des élus municipaux, le *conseil de quartier* soit un espace dans lequel il est possible de transposer les normes de solidarité des villages ruraux du XX^{ème} siècle aux quartiers d'Agen. En ce sens, **l'enjeu du dispositif est de transformer un espace géographique en espace social**. Selon cette conception, le quartier deviendrait un espace de socialisation dans lequel ces « villageois » pourraient élaborer de nouvelles normes de vie, partager des valeurs communes et ainsi construire une identité collective spécifique. En effet, cette volonté de (re)créer une identité de quartier, ce modèle de « villageois » urbain, fais écho à ce que les élus ont perçu pendant la campagne électorale. Le *conseil de quartier* est conçu comme un remède au délitement du lien social entre les habitants, à ce « *degré d'isolement des Agenais* »⁶⁶⁸, cette « *misère sociale* » dans laquelle la ville serait plongée. De même, le *conseil de quartier* est envisagé par l'équipe municipale comme un espace au sein duquel, par l'animation, une nouvelle cohésion sociale peut se développer. Le dispositif est perçu comme un vecteur de convivialité entre les habitants eux-mêmes mais également entre ces derniers et les élus. Selon cette perspective, la participation des habitants est envisagée comme favorisant une proximité entre gouvernants et gouvernés. **Les conseils de quartier deviennent alors un outil de médiation supplémentaire entre les citoyens et leurs représentants.**

⁶⁶⁶ Propos du maire

⁶⁶⁷ Propos d'un élu référent de quartier

⁶⁶⁸ Propos d'un élu adjoint au maire

Le choix d'une structure associative pour les *conseils de quartier* renforce cette volonté politique en encourageant le développement d'animations de quartier. Pour remplir à cette visée sociétale, toute latitude leur a été laissée quant à la mise en place (ou non) d'animations, leur nature, leur périodicité, etc. Dans les faits, la majorité des associations s'est investie dans l'animation. Ainsi, selon les *conseils de quartier*, ce sont, par exemple, des concerts, des repas de quartier, des expositions, des vide-greniers qui ont pu être organisés.

De plus, toujours selon le modèle de la *démocratie de proximité*, cette instance favorise le rapprochement entre les représentants politiques et la population en instaurant un dialogue continu. Chaque année, une visite dans chacun des quartiers est organisée assortie d'une réunion publique en présence du maire, des élus référents, des conseillers de quartier et des représentants de l'administration municipale. Il s'agit de faire le bilan, avec les habitants, des actions réalisées et de recueillir leurs nouvelles demandes, voire leurs doléances. En ce sens, la proximité entre les élus municipaux et la population est donc physique. La figure de l'élue de terrain est valorisée en tant que personnage public engagé et proche de la population : pour le maire, un élu est quelqu'un qui n'hésite pas à « *mouiller le maillot* »⁶⁶⁹. D'ailleurs, les élus municipaux n'hésitent pas à se rendre aux animations proposées par les *conseils de quartier*, comme dans le cadre de la fête des voisins, où ils viennent volontiers boire un pot.

Cependant, ces animations n'ont, dans la majorité des cas, aucun lien avec les projets inscrits dans le contrat de quartier. Ces temps festifs peuvent certes constituer une occasion de faire part de ses idées ou des problèmes relatifs au quartier, mais là encore, cette expression, si elle a lieu, reste cantonnée à une parole individuelle.

I.2.b. La participation : une réponse à l'impératif gestionnaire ?

Afin d'améliorer la gestion de la ville, le dispositif « *conseils de quartier* » s'accompagne de la création du service « Vie des quartiers et démocratie locale ».

*« Il faut muscler tout ça, il faut un vrai service, avec des gens qui soient animateurs sur le terrain, d'autres qui portent le projet. Un vrai service mairie qui soit l'interface entre les conseillers de quartier, les élus et l'administration »*⁶⁷⁰.

Ce choix a des effets à la fois en termes d'organisation interne des services mais également vis-à-vis des administrés.

⁶⁶⁹ Propos fréquemment tenus par le maire en réunions publiques pour indiquer aux citoyens à quel point il s'implique dans les projets, à l'instar de l'engagement des joueurs de rugby du club agenais, le SUA.

⁶⁷⁰ Propos d'un élu

Tout d'abord, en interne, l'activité municipale a été restructurée. Le service Vie des quartiers a pour objectif d'« *instaurer des relations transversales avec les services municipaux et plus particulièrement avec les services techniques dans le cadre des contrats de quartier* » et d'« *accompagner les élus et les services municipaux dans la démarche d'appropriation du dispositif systémique de participation citoyenne* »⁶⁷¹. Autrement dit, le service doit assurer la gestion du dispositif « *conseils de quartier* » et favoriser la coordination entre les services pour garantir la réalisation des actions retenues dans le cadre des contrats de quartier. En ce sens, **le service participe à la rationalisation de l'action municipale** en instaurant de nouvelles méthodes de travail.

De plus, comme il est techniquement impossible d'envoyer des agents pour inspecter chaque rue et définir les travaux à prévoir, le fait de valoriser l'expertise d'usage et de la diriger vers un seul service permet ainsi à la collectivité de gagner du temps et d'améliorer sa connaissance du territoire. Dans le même sens, l'administration municipale rend plus lisible pour le citoyen les démarches à réaliser en cas de problème et réduit du même coup, les sollicitations directes dont pouvaient faire l'objet les services techniques de la part des administrés. Du côté des administrés, ce nouveau service devient progressivement la « *chambre d'enregistrement* »⁶⁷² de toutes les demandes de proximité, celles liées au cadre de vie des Agenais. Ainsi, le service « Vie des quartiers », en canalisant les demandes, accroît l'efficacité des services d'une part en s'assurant que telle requête parvienne bien au service concerné et d'autre part en suivant les actions retenues jusqu'à leur réalisation. Du côté de la population, le service constitue donc une garantie supplémentaire relative à la prise en compte de leur demande et peut, en outre, informer les citoyens en termes d'avancement des actions.

Pour accompagner ces changements structurels, un logiciel de traitement des demandes de proximité et de suivi des actions a été conçu dans l'objectif de faciliter la transmission d'informations entre les services et d'améliorer leur réactivité. En résumé, **le service « Vie des quartiers » joue un rôle important de coordination entre la demande du citoyen, qu'elle soit individuelle ou collective, les actions prises en charge par les services techniques et les élus.**

Par ailleurs, il est important de souligner qu'il ne s'agit pas, pour la municipalité, d'investir plus d'argent qu'elle ne le faisait auparavant. Il n'est pas question, pour les élus d'augmenter les impôts locaux mais plutôt de restructurer la manière de gérer l'argent public. Dans cette

⁶⁷¹ Extrait de la fiche du chef du service « Vie des quartiers »

⁶⁷² Propos d'un agent

perspective, la capacité d'investissement de la municipalité reste identique mais la ventilation de l'argent public évolue.

« En réalité, l'argent vient du même pantalon, mais pas de la même poche »⁶⁷³.

Le budget global de la municipalité alloué pour les travaux se trouve ainsi divisé entre d'une part les projets d'investissements et d'autre part les actions des *conseils de quartier*. Les premiers, inscrits dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI), constituent, pour poursuivre l'analogie avec le pantalon, l'une des deux poches. Les choix des projets à mener ne sont pas soumis à la discussion avec les citoyens, ils relèvent exclusivement d'une décision politique, comme par exemple, les travaux de la gare ou la construction d'un nouveau cinéma. Quant à la seconde poche, elle concerne l'argent dévolu aux actions des *conseils de quartier*. **Le dispositif « conseils de quartier » contribue à réformer la gestion administrative et financière de la municipalité.**

I.2.c. La participation : un surcroît de légitimité politique ?

L'enjeu pour les élus municipaux et l'administration est de gagner autant en efficacité, en matière d'intervention publique en favorisant le suivi des demandes et la réactivité des services, **qu'en légitimité**, en prenant en compte l'ensemble des points de vue et propositions émanant de la population pour appuyer la décision politique.

« Sur la démocratie si vous voulez, sur une vision de long terme, qui est à plus long terme comme le contrat de quartier, je crois qu'il faut la permanence des gens et il faut pouvoir consolider les heures de réflexions ou d'échanges. Bref, il faut de la durée. La notion de contrat de quartier exige de la durée. »⁶⁷⁴

En ce sens, la désignation des conseillers de quartier fournit à la municipalité des interlocuteurs connus et reconnus. D'une part, l'élection au suffrage universel représente la source de légitimation des conseillers aux yeux des élus. D'autre part, ce mode de désignation s'inscrit dans un « processus de stabilisation des relations interpersonnelles »⁶⁷⁵ nécessaire à l'administration municipale pour inscrire son action dans la durée. La municipalité a donc besoin de se doter d'interlocuteurs identifiés et pérennes. Ce premier élément de cadrage du dispositif montre que *démocratie représentative* et *démocratie participative* « ne forment pas deux ensembles étanches l'une à l'autre »⁶⁷⁶. Bien au contraire, **la vision de la démocratie participative appliquée à la proximité relève de la même logique et renvoie aux mêmes**

⁶⁷³ Propos d'un agent municipal

⁶⁷⁴ Propos d'un élu

⁶⁷⁵ Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

⁶⁷⁶ Gaudin J.-P., *La démocratie participative*. Paris, Armand Colin, 2013 (2ème édition), p.84.

mécanismes que la démocratie représentative. Le format d’accession aux responsabilités politiques des conseillers de quartier est identique à celui des conseillers municipaux.

De plus, le choix en termes d’échelle du dispositif limite la capacité des citoyens à agir de manière globale. Bien que certaines discussions soient entrées dans un processus de monter en généralité, les échanges entre les habitants et la municipalité ne concernent que les thématiques⁶⁷⁷ prises en charge par le dispositif « *conseils de quartier* ». Dans un quartier, par exemple, les habitants sont partis du constat de la saleté des trottoirs. Ils ont découvert que certains habitants déposaient leurs ordures ménagères sans se soucier des jours de ramassage. Le dépôt sauvage des ordures ménagères relève donc d’un problème d’incivilités qui ne fait cependant pas partie des prérogatives des *conseils de quartier*. Aux yeux de la mairie, les conseillers de quartier n’ont pas à intervenir. La ténacité de ce *conseil de quartier* a néanmoins contraint la municipalité à envoyer la police municipale pour qu’elle fasse respecter l’ordre sur la voie publique. Les contrevenants identifiés ont reçu une amende.

*« Aux habituelles limites opératoires des démarches participatives (technicité des débats, lassitude des populations, encadrement des discussions, instrumentalisation par des méthodes de communication) s’ajoutent en effet les difficultés inhérentes à des débats ponctuels et fragmentés, se heurtant à la globalité des choix que revendiquent classiquement les élus »*⁶⁷⁸.

Dans le même sens, la participation des habitants au sein d’un *conseil de quartier* est cloisonnée au périmètre du quartier. Elle est donc fragmentée. Les liens entre les différents *conseils de quartier* sont assez faibles. Si l’emprise de certains projets s’étale sur plusieurs quartiers, le lien et la mise en cohérence entre les quartiers nécessite l’intervention de l’institution municipale. Dans un quartier, par exemple, les conseillers souhaitaient sécuriser une route traversant des immeubles résidentiels et menant à un collège par l’installation de ralentisseurs. Or, l’emprise de la route concerne le périmètre de deux *conseils de quartier*. Les élus municipaux ont alors exposé le projet à ce deuxième *conseil de quartier*. Face au refus de ce dernier de participer, le projet n’a pas abouti. Dans d’autres cas, si les élus municipaux jugent le projet structurant pour la ville, malgré le refus d’un *conseil de quartier* de s’impliquer, la municipalité a financé elle-même une partie de l’action. C’est le cas des travaux du jardin Jayan, un parc municipal très fréquenté qui fut financé par la ville et un seul *conseil de quartier*. Concernant les projets de la ville ou de l’agglomération, c’est le même constat, les conseillers de quartier sont peu sollicités. Au mieux, leur avis est demandé mais il est purement consultatif. C’est la vision politique des élus municipaux, telle qu’inscrite dans

⁶⁷⁷ Le cadre de vie : l’éclairage public, la voirie, les trottoirs et l’aménagement des espaces verts.

⁶⁷⁸ Gaudin J.-P., *La démocratie participative*. Paris, Armand Colin, 2013 (2ème édition), p.100.

le projet de mandat, qui prédomine. Durant ce mandat municipal, un nouveau cinéma s'est construit. Les *conseils de quartier* de ce secteur n'ont pas été invités à exprimer leur avis sur la pertinence de construire l'infrastructure dans le quartier du Pin, par exemple. L'emplacement du cinéma relève avant tout d'une décision politique.

Le rôle des élus municipaux se trouve ainsi renforcé. Ils ont la charge d'assurer l'adéquation entre « *une vision mairie et une vision quartier* »⁶⁷⁹. Dorénavant, chaque élu devient un « *interlocuteur de proximité* »⁶⁸⁰ afin de saisir les attentes du terrain et d'informer les habitants des projets municipaux. La proximité avec les citoyens permet aux élus municipaux de mieux représenter les Agenais. Cependant, en tant que représentant du conseil municipal, l'élu reste le seul garant d'un intérêt général supérieur : celui de la ville dans sa globalité.

Par ailleurs, l'objectif poursuivi par la contractualisation consiste à favoriser « *la visibilité de la décision politique* »⁶⁸¹ parce que « *la contractualisation produit dans son principe un effet d'annonce* »⁶⁸². Le dispositif « *conseils de quartier* », en tant que procédure de discussion publique produit une « *forme de légitimation potentielle* »⁶⁸³ de la décision. Les citoyens deviennent en quelque sorte les garants des choix opérés par la municipalité dans leur quartier puisqu'ils y ont contribué. Ces discussions viennent renforcer la légitimité des projets retenus par le biais des contrats de quartier. D'une part, le contrat définit clairement les projets à réaliser ainsi que les moyens correspondants. D'autre part, parce qu'il y a codécision, les choix politiques et techniques réalisés acquièrent une nouvelle légitimité, celle relative à l'expertise d'usage des habitants ayant contribué à ces choix. La participation des conseillers de quartier au contrat vaut donc adhésion aux projets retenus par l'ensemble des habitants. Le contrat de quartier matérialise, de manière implicite, dans le domaine du cadre de vie, l'adéquation entre l'offre publique (ce qui est réalisable) et la demande riveraine (ce qui est souhaitable).

« En fait y a un triptyque qui est le conseil installé, les élus, le contrat. Le conseil c'est la structure politique, l'élection, c'est la légitimité, le contrat c'est la raison d'être. Avec le contrat, y a un côté action, c'est l'acte que l'on fait. Le contrat c'est la trace que l'on va laisser aux autres, c'est l'acte que les conseils de quartier vont poser de manière récurrente. Le contrat c'est intéressant car il y a un bilan et un suivi. Le contrat est mobilisateur, le contrat est un objet sur lequel on va se rassembler, s'engueuler, se féliciter. Enfin il y a ce qu'on appelle un objet

⁶⁷⁹ Propos d'un élu référent de quartier

⁶⁸⁰ Extrait du power-point de la réunion du Bureau Municipal du 26 septembre 2008.

⁶⁸¹ Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p.30.

⁶⁸² Idem

⁶⁸³ Idem

*transactionnel, il fait la transaction avec tout le monde. Il pose un acte dans le sens... dans le faire. »*⁶⁸⁴

Là encore, les élus municipaux se trouvent confortés dans les choix qu'ils font et les politiques publiques qu'ils mettent en œuvre.

Les *conseils de quartier* s'articulent donc autour de trois dimensions clés. Le premier objectif poursuivi par la municipalité est fonctionnel : il s'agit de « *l'amélioration de la gestion par l'intégration du savoir d'usage des habitants* »⁶⁸⁵. Le second s'envisage comme permettant « *la reconstruction du lien social* »⁶⁸⁶. Cette dimension renvoie à la transformation d'un espace physique, le périmètre des bureaux de vote, en espace de socialisation soutenu par l'idée de quartier-village. Enfin, la troisième dimension est politique. Il s'agit de développer « *une démocratie participative s'appuyant sur la création d'espaces publics locaux* »⁶⁸⁷. Dans cette perspective, la municipalité, favorise l'ouverture d'un entre-deux, ce que nous nommons *l'espace public intermédiaire*, envisagé ici comme un contexte d'interaction au sein duquel les individus discutent, échangent et s'accordent afin d'agir. De plus, le mode de désignation des conseillers de quartier, par l'instauration d'un vote au suffrage universel, constitue un mécanisme de délégation leur conférant un fort pouvoir légitimant. Cette modalité accroît la visibilité de ces citoyens qui deviennent les porte-paroles du quartier, quant au contrat, il accroît la visibilité de la décision.

I.3. Participation et politisation : vers l'émergence d'un quatrième pouvoir ?

Le dispositif « *conseils de quartier* » institutionnalise la participation sur l'ensemble des questions relatives au cadre de vie soulevées par les habitants. Il contribue ainsi à l'ouverture d'un espace public qui peut peser sur la citoyenneté des habitants qui s'y impliquent. Aussi, dans un premier temps, nous mettrons en évidence comment la participation des citoyens se met en place dans le cadre des *conseils de quartier*. Puis, nous verrons comment les conseillers de quartier se sont approprié le dispositif pour tenter de déborder le cadre prescrit par la municipalité. Nous analyserons également les effets de cette procédure de concertation au regard de l'acquisition de compétence civique par les citoyens. En effet, c'est une véritable

⁶⁸⁴ Propos d'un élu

⁶⁸⁵ Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p.295.

⁶⁸⁶ Idem, p.27.

⁶⁸⁷ Idem

amorce de politisation engendrée par la participation qui peut alors se déployer et dont nous interrogerons la portée dans le cadre de ce terrain mairie.

I.3.a. La participation des conseillers de quartier : les prescriptions de la municipalité

En ce qui concerne la participation citoyenne, la municipalité met surtout l'accent sur l'engagement des conseillers de quartier. Avant l'élection de ces derniers, la municipalité a réalisé un important travail de communication et de promotion du dispositif afin que chaque quartier puisse présenter au moins une liste de neuf candidats. Dans certains quartiers, la municipalité a fait elle-même le lien entre des habitants qui ne se connaissaient pas entre eux. Dans d'autres, la version précédente des comités de quartier ou l'existence d'associations de quartier ont permis de faire le lien entre les habitants et ainsi favoriser leur mobilisation au travers de ce nouveau dispositif. Pour exister et se stabiliser, les *conseils de quartier* « *ont besoin de créer un groupe de participants réguliers* »⁶⁸⁸.

Or, peu de temps après la mise en place du dispositif, les premières démissions ont commencé à parvenir au service « Vie des quartier ». Ces mécanismes d'« *exit* »⁶⁸⁹ s'expliquent par plusieurs facteurs, tels que le temps nécessaire pour une telle participation ou un engagement qui ne correspond pas aux attentes des citoyens. Certains ont trouvé que l'implication attendue par la municipalité nécessitait bien plus de « *temps à consacrer* »⁶⁹⁰ au quartier qu'ils n'en avaient. D'autres ont eu le sentiment que cette instance était trop « *politisée* »⁶⁹¹ puisque durant les réunions publiques les élus municipaux communiquaient également beaucoup sur les projets qu'ils mettaient en place à l'échelle de la ville. D'autres désistements sont, quant à eux, relatifs aux évolutions de la vie : mutation professionnelle, déménagement, décès, etc. La municipalité a donc dû rapidement trouver une solution car, au regard de l'ampleur des tâches à réaliser et de la nécessité de maintenir une dynamique citoyenne dans la durée, **il a fallu adapter le dispositif pour permettre le renouvellement des forces vives**. La municipalité a ainsi mis en place une procédure de cooptation pour pallier ces démissions. De nouveaux conseillers ont pu se joindre à l'équipe élue sans passer, eux-mêmes, par l'épreuve de l'élection.

⁶⁸⁸ Talpin J., « Ces moments qui façonnent les hommes » Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, p. 104.

⁶⁸⁹ Hirschman A., *Défection et prise de parole*, 1970, réédition Fayard, coll. « L'espace du politique », 1995.

⁶⁹⁰ Propos d'un ancien conseiller de quartier.

⁶⁹¹ Propos d'un ancien conseiller de quartier.

L'enjeu pour la municipalité est, avant tout, **d'assurer la continuité du dispositif sur la durée du mandat**. L'accent n'est donc pas forcément mis sur la qualité des échanges au sein de ces instances participatives mais davantage sur l'existence et le maintien des *23 conseils de quartier*. De même, l'évaluation de la participation au sein des *conseils de quartiers* renvoie à des critères essentiellement quantitatifs. Par exemple, au moment de l'élection, la réussite du lancement du dispositif a été évaluée au regard du nombre de votants. Une bonne participation électorale est perçue comme la conséquence directe de la dynamique citoyenne du quartier. Ensuite, c'est à travers l'épreuve de la réunion publique annuelle, un temps fort du dispositif, que la participation des habitants est jaugée. La présence du public rend visible et quantifiable la participation. Les participants sont comptés à chaque fois et les coordonnées des présents sont relevées. La participation n'est, là encore, pas valorisée au regard de la qualité des échanges entre les citoyens et l'administration municipale mais elle s'appréhende en termes de fréquentation. Dans le même sens, ce n'est pas l'implication des participants dans le processus décisionnel qui est valorisée mais uniquement les actions réalisées dans chaque quartier. Le dispositif *conseils de quartier* ne reconnaît donc que la participation des conseillers de quartier en tant que représentants des habitants. Les conseillers de quartier sont seuls à apprécier la pertinence des projets à réaliser. **Dans ce processus, la municipalité, dans l'objectif de préserver l'autonomie des conseils de quartiers, ne veille pas à l'instauration d'un processus participatif avec l'ensemble des habitants**. En ce sens, le risque est grand de voir se développer une nouvelle forme de clientélisme. Dans certains quartiers, certaines actions mises en place relèvent d'ailleurs plus d'une faveur individuelle accordée à un habitant que de l'intérêt général comme la pose de miroir ou la création d'arrêt-minute. Et à l'inverse, certains quartiers ont bloqué des actions qui, bien que demandées par des habitants, ne s'inscrivaient pas dans leur propre vision du quartier.

La municipalité a donc focalisé son attention sur la participation des conseillers de quartier afin de permettre le fonctionnement du dispositif. La participation au sein du quartier est donc restée à la libre appréciation des citoyens élus. Aussi, bien que le dispositif porte en lui un fort potentiel démocratique, l'une des faiblesses consiste à laisser l'effectivité de la participation citoyenne aux conseillers eux-mêmes. En ce sens, d'un quartier à l'autre, d'importantes variantes relatives à la participation des habitants sont à relever.

I.3.b. Les conseils de quartier : vers l'émergence d'un quatrième pouvoir ?

Au-delà de la procédure institutionnalisée par la municipalité, les conseillers de quartier vont s'approprier le dispositif et par moment tenter de déborder le cadre prescrit. En ce sens,

le dispositif renvoie, dans une certaine mesure, au modèle de la « *démocratie participative* » tel que développé par M.-H. Bacqué, H. Rey Et Y. Sintomer :

*« De nouvelles institutions sont créées, qui disposent d'un véritable pouvoir décisionnel ou codécisionnel et qui incarne un « quatrième pouvoir ». Les dispositifs doivent de ce fait s'appuyer sur des règles claires et impliquer une qualité délibérative assez forte. L'autonomie de la société civile est encouragée, à travers une volonté politique clairement affirmée en ce sens mais aussi grâce à des garanties procédurales et à l'existence d'un réseau associatif fortement mobilisé. »*⁶⁹²

Ce modèle, transposé aux *conseils de quartier* de la ville d'Agen, renvoie bel et bien à l'existence possible d'un « *quatrième pouvoir* » à l'échelon local. La forme associative de ces nouvelles instances et l'établissement de règles procédurales claires : élections des conseillers de quartier, signature annuelle des contrats de quartier en codécision, réunions de négociation pour discuter puis trancher des projets à réaliser, réunions publiques pour assurer la transparence du processus en rendant des comptes à la population, etc., sont autant d'éléments qui fournissent des points d'ancrage à la société civile pour peser dans le processus décisionnel.

Concrètement, le fonctionnement effectif des associations est entièrement à la charge des conseillers de quartier. En ce sens, chaque équipe de bénévoles est relativement indépendante vis-à-vis de la municipalité. Chaque association doit gérer les obligations inhérentes à son statut : *a minima* une assemblée générale annuelle. Pour le reste, qu'il s'agisse des projets à mettre en œuvre en codécision avec les conseils, des animations au sein du quartier, la municipalité n'impose absolument rien. Dans l'absolu, dès que la municipalité a validé un projet, seule la signature du président du *conseil de quartier* est nécessaire pour lancer les projets. En ce sens, certains présidents n'ont pas hésité à mettre en œuvre un « *chantage* »⁶⁹³ à la signature pour peser sur les décisions de la municipalité et faire avancer les projets qui leur paraissait prioritaire.

Néanmoins, à la différence de ce modèle idéal typique, deux limites peuvent être relevées. En premier lieu, il n'existe pas de réseau associatif fortement mobilisé. Dans le cadre des *conseils de quartier*, la mobilisation associative revêt un caractère purement artificiel, puisqu'en l'absence du dispositif, il n'y aurait, dans la majorité des cas, aucune association prenant en charge le cadre de vie. En effet, autant il peut exister à l'échelle municipale ou nationale des associations de commerçants, d'usagers, de consommateurs, etc., autant à

⁶⁹² Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p.297.

⁶⁹³ Propos d'un élu municipal

l'échelle d'une ville, il n'existe pas d'association de riverains. De manière générale ces dernières se créent spontanément lorsqu'une menace pèse sur le cadre de vie des habitants, comme c'est le cas par exemple au sujet de la LGV Bordeaux-Toulouse.

En second lieu, tous les conseils de quartier n'impliquent pas *une qualité délibérative forte*. Parce que l'effectivité de la participation des habitants est dévolue aux conseillers de quartier eux-mêmes, d'importantes variations sont à relever dans la manière dont ces derniers ont mené les discussions. Dans certains *conseils de quartier*, le président avait tendance à décider seul, dans d'autres, les décisions se prenaient après d'importantes discussions et nécessitaient l'adhésion de l'équipe. Dans les *conseils de quartier* qui ont cherché à développer le dialogue avec les habitants, les discussions ont souvent pu monter en généralité et malgré les limites inhérentes au dispositif, les conseillers ont pu s'organiser pour peser sur la décision.

Dans le quartier de la gare par exemple, les échanges au sein du conseil de quartier ont mis en avant les difficultés des personnes à mobilité réduite (PMR) pour se déplacer. Durant la phase de diagnostic, les conseillers de quartier ont identifié tous les espaces sur la voie publique peu accessibles : les trottoirs, les passages piétons, les places publiques, les places de parking, etc. Ils ont ainsi œuvré à rendre leur quartier plus accessible aux personnes à mobilité réduite et aux poussettes en finançant de nombreuses actions dans ce sens. La prise en charge de cette préoccupation civique par les habitants a conduit la municipalité à réaliser un diagnostic « accessibilité » sur l'ensemble de la ville. Dans le même sens, certains conseillers de quartier ont été sollicités par les habitants concernant des problématiques liées à l'insécurité. Dans le cadre du dispositif, des caméras de surveillance ont été installées. Cependant il n'est pas possible d'installer des caméras à chaque intersection et de quadriller la ville. Face à cette problématique récurrente, la municipalité a décidé de faire évoluer le dispositif « *conseils de quartier* » lors du mandat suivant (2014-2020) en intégrant un volet « *voisins bienveillants* ». Cette dimension fait écho aux « *voisins vigilants* », dispositif qui s'appuie sur la vigilance des voisins d'un même quartier pour lutter contre la délinquance, et en premier lieu les cambriolages. Tout évènement suspect doit ensuite être signalé aux forces de police. A Agen, le terme « vigilant » a été remplacé par « bienveillant » pour mettre l'accent sur la solidarité et la convivialité entre voisins plus que sur la « surveillance ».

Pour conclure, en raison de la relative autonomie des associations, de leur pouvoir décisionnel direct grâce au levier financier et de la garantie procédurale, que représente la signature du président, assurant que ces instances soient prises en compte dans le processus décisionnel, il est possible de conclure que le cadrage du dispositif porte en germe un

potentiel d'émancipation assez fort des *conseils de quartier* vis-à-vis de la municipalité. En ce sens, le dispositif « *conseils de quartier* » constitue un quatrième pouvoir dont les effets sont mesurables au regard à la fois de la ventilation des budgets et des choix en matière de politiques publiques, deux dimensions de la vie municipale largement impactées par la participation civique.

I.3.c. L'amorce d'un processus de politisation : vers l'acquisition de compétences civiques ?

Dès lors où les habitants s'engagent à passer par l'élection au suffrage universel pour devenir conseillers de quartier, ils amorcent un processus de politisation. En devenant conseillers de quartier, ces habitants marquent leur « *intérêt pour la chose publique* »⁶⁹⁴ et, en retour, le dispositif va contribuer à peser sur leur citoyenneté.

Dans le cadre des *conseils de quartier*, nous avons relevé que la participation peut se traduire par « *une forme de politisation négative, critique ou cynique* »⁶⁹⁵. Si l'expérience de participation n'est pas suffisamment probante pour l'individu, il désertera tout simplement le dispositif avec le risque d'accroître sa défiance envers la chose publique. Certains conseillers ont rapidement démissionné. Les uns au regard du coût, en termes de disponibilité notamment, que cet engagement implique, les autres ont estimé la participation inutile ou le dispositif peu pertinent face aux problématiques réelles rencontrées par les habitants (comme la précarité, l'isolement ou l'insécurité). En ce sens, peu d'habitants relevant des quartiers dits politique de la ville se sont impliqués. Enfin, certains conseillers de quartier démissionnaires ont dénoncé « *l'instrumentalisation* »⁶⁹⁶ du dispositif, par la municipalité, à des fins électoralistes.

Ensuite, nous avons relevé un phénomène de politisation positive. Certains s'investissent dans le dispositif, malgré les difficultés qu'ils peuvent éprouver. Le processus de politisation se poursuit et les participants produisent des raisonnements sur ce qu'il faut faire et montent en généralité. C'est le cas, par exemple, du projet de réhabilitation de la place de Montanou étudiée dans la partie suivante (II.1). Les conseillers de quartier se sont investis pour requalifier la place du quartier car elle représente un espace de vie symbolique : c'est le lieu

⁶⁹⁴ Carrel Marion, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix* 3/ 2006 (n° 75), p.34.

⁶⁹⁵ Talpin J., « Ces moments qui façonnent les hommes » Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, p.111.

⁶⁹⁶ Propos d'un conseiller de quartier démissionnaire.

où les habitants du quartier se côtoient. En ce sens, l'aménagement de cet espace peut constituer une réponse à l'enjeu qu'est le « vivre-ensemble » dans un quartier d'habitat social.

A l'instar de J. Talpin, il s'agit d'insister sur « *le rôle du contexte d'interaction* » en tant qu'il constitue « *un espace propice à la politisation individuelle* »⁶⁹⁷. Parce qu'au sein de cette procédure, des « *règles grammaticales* » sont en vigueur définissant ce qu'est un « *bon citoyen* »⁶⁹⁸, les individus qui s'y impliquent, dans la durée, doivent apprendre à s'exprimer publiquement de manière appropriée, c'est-à-dire en argumentant pour le bien commun.

« *C'est parce que les individus doivent délibérer qu'ils adoptent le rôle de bons citoyens ; et c'est en délibérant qu'ils apprennent à jouer ce rôle* »⁶⁹⁹.

En premier lieu, les participants mobilisent différents types de savoirs qu'ils possèdent déjà tels que le « *savoir d'usage* » et le « *savoir professionnel diffus* »⁷⁰⁰. Le premier renvoie à l'idée d'une raison ordinaire où chacun peut devenir un expert de son quotidien. Quant au second, il met en avant le fait que les citoyens qui participent en tant qu'habitant dans ces instances sont aussi des professionnels dotés, pour cette raison, de savoirs techniques. Ces deux types de savoir peuvent être mobilisés en situation de concertation par les participants. Le savoir d'usage permet l'évocation de situations vécues et prend généralement la forme du témoignage. Le savoir professionnel diffus constitue, pour sa part, une ressource mobilisée permettant à la fois de monter en généralité dans les débats ou d'élargir l'éventail des solutions techniques que peuvent proposer les services municipaux. En ce sens, il existe une corrélation forte entre la possession de ce type de savoir et un capital culturel élevé.

Puis, en s'impliquant, en multipliant les contacts avec les élus, les services municipaux et les autres habitants, certains conseillers de quartier vont même développer de nouvelles connaissances, de nouveaux savoir-faire et de nouvelles visions de leur environnement. Autrement dit, la participation de ces conseillers de quartier permet d'élargir l'éventail de leurs connaissances et de leurs savoir-faire. Selon J. Talpin, les citoyens accèdent à de nouvelles « *compétences civiques* »⁷⁰¹, entendues comme « *l'ensemble des ressources cognitives, techniques, politiques, émotionnelles et pratiques dont disposent les citoyens pour intervenir dans l'espace public* »⁷⁰². Dans certains cas, ces citoyens vont alors réinvestir ses

⁶⁹⁷ Talpin J., « Ces moments qui façonnent les hommes » Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, p. 114.

⁶⁹⁸ Talpin J., « Jouer les bons citoyens » Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs, *Politix*, 2006/3 n° 75, p. 11-31.

⁶⁹⁹ Idem, p.31.

⁷⁰⁰ Sintomer Y., « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 2008/3 n° 31, p.122.

⁷⁰¹ Talpin J., « Ces moments qui façonnent les hommes » Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, p. 91-115.

⁷⁰² Idem, p.96.

acquis dans d'autres lieux. L'expérience de la participation *« peut constituer un lieu de socialisation à l'action collective, voire un point de passage vers des engagements plus politiques »*⁷⁰³. A Agen, des conseillers de quartier, non encartés au départ, ont été contactés pour intégrer les listes municipales lors des élections de 2014. Certains conseillers se sont retrouvés sur des listes concurrentes. En ce sens, le dispositif *« conseils de quartier »* peut même devenir *« un canal alternatif de recrutement des élites politiques locales, à côté des partis politiques dont c'est le rôle traditionnel »*⁷⁰⁴. Ces bifurcations en termes de trajectoire individuelle ne sont pas uniquement dues à la participation au sein du dispositif, car *« la disponibilité biographique des acteurs, tout comme leurs dispositions politiques et culturelles jouent un rôle décisif »*⁷⁰⁵. Cependant, l'expérience positive vécue par ces citoyens au sein des *conseils de quartier* a nourri leur souhait de s'engager davantage dans la vie publique locale.

Le processus de politisation, amorcé par la participation dans les conseils de quartier, peut donc aboutir à l'adhésion à un parti politique et à la présence sur une liste électorale.

Par ailleurs, S. Duchesne et F. Haegel défendent la thèse selon laquelle la *« conflictualisation »* peut également être considérée comme une source de la politisation :

*La « politisation » est « entendue non pas seulement comme la proximité croissante à l'égard des institutions politiques et de leurs discours, mais aussi comme l'expression et la prise en charge de clivages qui représentent les conflits fondamentaux que la communauté démocratique qui est la leur se doit d'arbitrer. »*⁷⁰⁶

La production d'une « parole conflictualisée », en situation de concertation, renvoie à l'expression d'un désaccord par au moins un individu. Or, comme le souligne B. Manin, il existe de véritables inégalités sociales face à la prise de parole⁷⁰⁷. Un individu socialement dominé, dans un contexte d'interaction, éprouvera de grandes difficultés à afficher son désaccord. Et s'il parvient à l'exprimer, il risque fort de ne pas employer une grammaire publique délibérative. Dans le même sens, il est important de souligner que le coût d'un conflit est souvent difficile à assumer, et cela d'autant plus que l'on se situe à l'échelle d'un quartier. Effectivement, certains auteurs soulignent qu'en plus de l'existence des phénomènes

⁷⁰³ Carrel Marion, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix* 3/ 2006 (n° 75), p.43.

⁷⁰⁴ Talpin J., « Ces moments qui façonnent les hommes » Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, p.113.

⁷⁰⁵ Idem

⁷⁰⁶ Duchesne S., Haegel F. et al., « Politisation et conflictualisation : de la compétence à l'implication » dans Perrineau P., *Le désenchantement démocratique*, Editions de l'Aube, 2003, p.110.

⁷⁰⁷ Manin B., « Les bonnes conditions d'une délibération », séminaire de la fondation « Notre Europe », Paris, 6 avril 2006

classiques d'auto-exclusion, largement documentés dans la littérature⁷⁰⁸, la connaissance interpersonnelle des participants ne favoriserait pas l'expression d'une opinion divergente par crainte de représailles sociales :

« La conflictualisation représente bien un risque, elle s'apparente bien à un coût pour ceux qui s'y engagent. Le risque que constitue le fait de tenir des propos qui puissent être contraires à ceux que pensent les interlocuteurs et, plus encore, de s'impliquer dans une opposition qui ne peut pas les laisser indifférents [...] Il l'est également dans la vie quotidienne, dans la mesure où la conflictualisation peut porter atteinte au besoin de se sentir proche et semblable à son entourage »⁷⁰⁹.

Aussi, dans le cadre des *conseils de quartier*, nous avons relevé que, **d'une part, la proximité politique avec les gouvernants institués et leurs discours, et d'autre part, la capacité des individus à tenir des propos conflictualisés ou à assumer l'existence d'un conflit dans les discussions publiques, impactent significativement l'engagement des conseillers de quartier.** En ce qui concerne la dimension conflictuelle du processus de politisation, elle s'est davantage exprimée en situation de grande « *proximité politique* »⁷¹⁰ entre le *conseil de quartier* et la municipalité. D'une part, certains conseillers de quartier, socialement dominé dans le contexte d'interaction, ont eu des difficultés à se comporter en « *bon citoyen* »⁷¹¹, c'est-à-dire à trouver les mots justes et à les formuler sur un ton adapté. Aussi, en réponse à cette difficulté, vécue parfois comme une forme de violence par ces citoyens, les réactions de certains membres du conseil, en retour, ont été rudes, se manifestant, par exemple, par la menace de démissionner collectivement à la veille d'une réunion publique avec le maire. De surcroît, toujours dans un contexte de grande proximité politique entre les conseillers de quartier et la municipalité, voire de familiarité, certains membres à fort capital social n'ont pas hésité à adopter une parole conflictualisée pour imposer leur vision du quartier. En effet, certains membres dotés d'un important « *savoir professionnel diffus* »⁷¹² ont souvent contesté, critiqué et mis à mal, les solutions techniques proposées par les services municipaux. En ce sens, certains se sont souvent positionnés en « *je sais tout* »⁷¹³ ou en « *emmerdeur de service* »⁷¹⁴, devenant très pointilleux quant aux manières de faire de la municipalité. Leur proximité électorale avec la municipalité a ainsi favorisé certains passages en force.

⁷⁰⁸ Gaxie Daniel, Editions Le Seuil. Le cens caché. In: Réseaux, 1987, volume 5 n°22. pp. 29-51.

⁷⁰⁹ Duchesne S., Haegel F. et al., « Politisation et conflictualisation : de la compétence à l'implication » dans Perrineau P., Le désenchantement démocratique, Editions de l'Aube, 2003, p.110.

⁷¹⁰ Idem

⁷¹¹ Talpin J., « Jouer les bons citoyens » Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs, *Politix*, 2006/3 n° 75, p. 11-31.

⁷¹² Sintomer Y., « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 2008/3 n° 31, p.122.

⁷¹³ Propos d'un agent

⁷¹⁴ Propos d'un élu

A contrario, il est intéressant de souligner qu'en l'absence de proximité politique et idéologique entre certains conseillers de quartier et les élus, ce qui fut clairement le cas pour deux *conseils de quartier*, s'est mis en place de la part des participants un phénomène d'autocensure concernant leurs engagements partisans. Afin de préserver le fonctionnement du dispositif et dans le souci de ne surtout pas politiser les échanges, d'un point de vu partisan cette fois, « *les sujets qui fâchent* »⁷¹⁵ ont été mis de côté. Comme nous l'avons abordé dans la première partie, un de ces sujets concerne, par exemple, l'implantation de la gare LGV. Le débat politique local est vif et s'est réactivé au moment du lancement des travaux de rénovation de la gare d'Agen. En effet, la municipalité actuelle, ayant acté la construction d'une gare LGV, les travaux de la gare centre n'ont pas porté sur la mise aux normes de l'infrastructure pour le passage de la LGV. Certains membres du *conseil de quartier*, bien que dans l'opposition politique sur cette question, n'ont jamais exprimé leur désaccord au sein du conseil et ont même participé aux campagnes d'information relatives aux travaux de la gare organisés par la municipalité. Ces conseillers de quartier se sont, dans les faits, trouvés parmi les plus à même d'ouvrir leur projet à la discussion publique car leur position d'*outsider* politique les a conduits à rechercher la légitimité de leur action directement auprès des habitants. En effet, ces conseillers ont, de manière générale, développé énormément d'actions d'animation et de consultation auprès de leurs voisins.

Pour terminer, il faut également préciser que, les élus, parce qu'animant eux-mêmes le dispositif « *conseils de quartier* » et les réunions publiques, ont une profonde aversion pour le conflit. Chaque fois que des tensions sont apparues, la municipalité a toujours été conciliante. Aussi, dans bien des cas, elle a donné gain de cause au *conseil de quartier* dès que la menace d'un conflit était brandie. En ce sens, ces cas limites, peu nombreux mais toutefois significatifs, montrent bien la difficulté, en situation de participation de trouver un équilibre entre intérêt commun et particularisme local.

Conclusion

Tout d'abord, le contexte relatif à la conception du dispositif « *conseils de quartier* » montre que la démocratie participative est envisagée par les élus municipaux comme une forme « *d'adaptation et de modernisation de l'action publique, voire de relégitimation des*

⁷¹⁵ Propos d'un membre du *conseil de quartier* et également engagé au parti socialiste

élus et de la démocratie représentative »⁷¹⁶. La manière dont le dispositif a été paramétré traduit la vision qu'ont les élus à la fois de la participation citoyenne et de la façon de construire l'intérêt général. D'un point de vue démocratique, le dispositif renvoie davantage à un enjeu gestionnaire où l'acceptabilité des choix publics est discutée avec une nouvelle élite de la discussion publique, qu'à un approfondissement de la démocratie par l'ouverture des débats à l'ensemble des citoyens. Ainsi, **l'offre politique de participation, à Agen, s'est surtout orientée vers un axe d'efficacité de l'action étatique que vers celui de sa démocratisation**. Pour autant, certains conseillers de quartier sont parvenus à utiliser leur marge de manœuvre et n'ont pas hésité à s'imposer face à la municipalité pour peser dans le processus de décision. En ce sens, le *conseil de quartier* peut, par endroit être considéré comme un quatrième pouvoir. En devenant un nouvel interlocuteur incontournable pour discuter de « l'intérêt général du quartier », certains conseillers sont parvenus à faire passer des préoccupations civiques (accessibilité pour les PMR, problèmes d'incivilité ou d'insécurité) au sein même du système politique en contraignant les élus à prendre en compte leur avis au risque de se désavouer politiquement. Alors que dans un même temps la réalité de la participation des citoyens venait impacter le cadrage de la procédure, contraignant la municipalité à opérer quelques ajustements, à l'inverse, **le dispositif « conseils de quartier » a contribué à peser sur la citoyenneté des participants, en situation et au-delà du déroulement même des débats cadrés par la procédure**. Certains habitants d'un quartier, après s'être engagés au sein du conseil de quartier, ont rejoint l'équipe municipale lors de l'élection de 2014. En ce sens, même à l'échelle des quartiers d'Agen, il est possible de décrire et d'analyser la portée du dispositif au regard de la dynamique civique qu'il a généré.

II. Elaboration et mise en œuvre des procédures d'aménagement concerté des espaces publics : complémentarité des dispositifs ou rupture, quelle(s) articulation(s) ?

Nous venons d'analyser, à l'échelle de la ville d'Agen, la manière dont le dispositif « *conseils de quartier* » a produit des effets autant sur le processus décisionnel que sur les citoyens qui s'y sont investis régulièrement. Dans le cadre de mes missions à la mairie, j'ai mis en place trois procédures participatives, à l'échelle de trois quartiers d'habitat social à l'intérieur, chacune, du périmètre d'un *conseil de quartier*. Dans aucun des trois cas, je n'ai

⁷¹⁶ Neveu C., « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011/1 N° 1, p.192.

pu faire abstraction de la dynamique civique générée par le *conseil de quartier* et du lien de ce dernier avec les habitants concernés. Aussi, **notre hypothèse de départ consiste à dire que la manière dont le dispositif « conseils de quartier » s’est mis en place, de façon spécifique sur chaque territoire ainsi que la dynamique civique qu’il va ou non susciter, impacte la participation au sein des dispositifs que j’ai mis en œuvre.** Les habitants qui se sont impliqués dans le cadre des trois projets d’aménagement concerté au sein de leur quartier ont une expérience, une histoire. Les citoyens « *ne sont pas des pages blanches* »⁷¹⁷, ils possèdent tout un éventail de connaissances et de savoir-faire qu’ils vont alors mobiliser et développer. Aussi, le fonctionnement des *conseils de quartier* a lourdement impacté le déroulement des réunions de concertation que j’ai mis en œuvre dans le cadre des trois projets d’aménagement concerté dans les quartiers de Montanou, Barleté et Tapie-Mondésir. **L’enjeu de ce chapitre consiste à penser l’articulation entre les différentes formes de participation institutionnelle et la dynamique civique que chacune d’elles génère tout en prenant en compte l’environnement**⁷¹⁸ de ces dispositifs.

Par ailleurs, d’un point de vue théorique, à l’échelle des quartiers d’Agen, il n’est pas possible de parler de l’existence d’un *espace public autonome* tel que défini par Habermas, et cela pour deux raisons principales. D’une part, le *conseil de quartier*, bien que relevant d’une forme associative, est un dispositif de concertation institutionnalisée. Les discussions qui s’y déroulent ne peuvent donc pas, d’un point de vue conceptuel, être assimilées à celles se déployant dans l’*espace public autonome*. Autrement dit, le dispositif des « *conseils de quartier* » constitue un *espace public intermédiaire*. D’autre part, la vitalité de l’*espace public autonome* nécessite l’existence d’associations ou de citoyens préalablement organisés dont l’objectif est de peser sur la sphère du pouvoir. Or, il n’existe pas d’association d’habitants ou de défense du cadre de vie sur le territoire avant la création des *conseils de quartier*. Néanmoins, **il est possible d’observer l’émergence d’une dynamique civique propre à chaque quartier étudié.** Dans chaque quartier étudié, deux *espaces publics intermédiaires* se sont alors ouverts simultanément : le dispositif « *conseils de quartier* » et le dispositif *d’aménagement concerté du territoire*. Il s’agit **d’analyser l’articulation entre ces deux espaces publics intermédiaires afin de saisir comment les habitants vont s’y impliquer et, en retour, comment ils vont s’organiser pour faire valoir leur vision du quartier.**

⁷¹⁷ Talpin J., « Ces moments qui façonnent les hommes » Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, p.101.

⁷¹⁸ Carrel M., « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », dans Ion et al. (dir.), *Les intermittences de la Démocratie. Formes d’action et visibilité dans la ville*, 2009.

Dans cette perspective, pour chaque exemple étudié, il va s'agir de décrire l'implication des habitants au sein du dispositif « *conseils de quartier* » puis dans le cadre du projet d'*aménagement concerté*. Je préciserai dans quelle mesure je me suis appuyée sur le dispositif « *conseils de quartier* » pour susciter la participation des habitants dans les trois quartiers concernés par le projet d'aménagement des espaces publics. Il s'agira alors **d'éclairer les liens entre ces deux dispositifs institués en termes de complémentarité ou de rupture**. Effectivement, dans le trois cas, **le rôle du conseil de quartier vis-à-vis de la procédure a été déterminant**. Le *conseil de quartier* a tantôt tenu un rôle de facilitateur de la démarche participative, tantôt un rôle de garant quant à l'effectivité des projets, tantôt un rôle d'opposant à l'ouverture des discussions avec le reste des habitants. Les choix méthodologiques seront présentés et nous analyserons le déroulement des débats en relevant les moments où il a fallu adapter la procédure aux situations, dépasser certaines tensions ou au contraire encadrer les débordements.

Nous aborderons successivement trois projets : **la réhabilitation de la place du quartier Montanou (1), la gestion urbaine de proximité à Barleté (2) et l'aménagement des espaces verts de Tapie-Mondésir (3)**.

Enfin, l'analyse prendra également en compte le rôle d'animateur de débat que j'ai tenu en co-présence, à chaque fois, de l' élu municipal en charge du projet. Par ailleurs, dans le prolongement des réflexions précédentes au sujet des *conseils de quartier*, où le choix consistait en l'absence de animateur des débats, il s'agira de mettre en évidence les apports, mais également les limites relatives à ce rôle d'accompagnateur des discussions publiques. Nous questionnerons ce rôle au regard du renforcement ou de l'affaiblissement de la dynamique civique.

II.1. La réhabilitation de la place de Montanou et le conseil de quartier n°21

II.1.a. Le contexte relatif à la réhabilitation de la place de Montanou

En ce qui concerne le *conseil de quartier 21*, ce dernier exerce son mandat sur un périmètre relativement homogène. Le territoire est essentiellement composé par le quartier d'habitat social nommé Montanou. C'est le plus grand ensemble HLM de la ville avec 462 logements. L'ensemble des activités présentes sur le territoire est constitué de services publics portés par plusieurs organismes : centre social, crèche, micro-crèche, régie de quartier, centre

médico-social, écoles maternelle et primaire ainsi qu'une épicerie de quartier tenue par un habitant.

Le *conseil de quartier* est représentatif au regard des attentes et des projets exprimés par les habitants. Le *conseil de quartier* a opté pour des projets tels que la réfection de la chaussée dans la rue de l'école en sécurisant davantage l'entrée, la construction d'un city-stade ou encore la réfection de la chaussée et du parking du Centre d'animation « Le Moulin ». La majorité des projets proposés par le *conseil de quartier*, puis validés par la ville d'Agen semblent ainsi faire l'objet d'un consensus parmi les habitants. En effet, le *conseil de quartier* est bien intégré dans la vie sociale du quartier. Son président est proche des habitants et une collaboration étroite s'est mise en place entre le *conseil de quartier* et le centre social, ce dernier étant le lieu de référence pour les habitants en termes d'animation sociale.

Le projet de réhabilitation de la place de quartier fait partie des actions phares du contrat de quartier. Aussi l'enjeu politique inhérent à ce projet est relativement important. La municipalité m'a donc missionné afin d'élaborer un dispositif pour accompagner le *conseil de quartier* dans l'ouverture d'un débat avec les habitants du quartier quant à la réhabilitation de la place centrale. L'enjeu est d'impliquer les habitants dans la conception même du projet afin que cet espace public devienne un véritable lieu de vie dans le quartier. Cette place se situe d'ailleurs à la jonction entre l'école, les services publics, l'épicerie et une partie des immeubles HLM. Au regard de sa position, elle constitue un lieu de passage pour la quasi-totalité des habitants. L'élue en charge de la politique de la ville a également supervisé le dispositif en assurant le lien directement avec le conseil municipal. La municipalité a fait appel à un architecte qui a été mandaté selon un cahier des charges bien spécifique. Il avait la consigne de respecter les avis émanant des habitants pour construire son projet.

Je tiens également à souligner que c'est le premier dispositif que j'ai mis en œuvre, aussi, les marges de manœuvre dont j'ai bénéficié se sont trouvées plus réduites que dans les projets suivants. Pour la municipalité, cette démarche a également constitué une nouveauté. Aussi, à chaque étape, j'ai dû faire valider la démarche participative à la fois par un directeur administratif et par l'élue en charge du projet. Et pour leur part, chacun d'eux rendait des comptes au maire. Dans le cadre des projets d'aménagement concerté suivant, la réussite de cette première expérience à Montanou a donné du crédit à la démarche proposée et le circuit de validation fut donc moins contraignant.

II.1.b. La mise en place d'une ingénierie participative

J'ai commencé par rencontrer les membres du *conseil de quartier 21* pour entendre leur point de vue sur la démarche à mettre en œuvre dans le quartier ainsi que leur vision du devenir de la place. Très tôt, j'ai perçu leur motivation à faire participer les habitants et leur volonté de « *faire les choses biens* »⁷¹⁹. Aussi, j'ai décidé de prendre appui sur eux pour construire la méthodologie. Il s'agissait d'associer les conseillers de quartier à chaque rencontre en privilégiant les liens de proximité qu'ils avaient instaurés avec les habitants mais également les différents acteurs institutionnels. L'objectif était d'instaurer des échanges en impliquant les agents travaillant dans les nombreux services publics présents sur le territoire, notamment ceux du centre social. De nombreuses structures d'accompagnement social présentes sur le quartier comprennent déjà des lieux où les habitants peuvent échanger, discuter, mettre en œuvre des projets collectifs. L'idée était donc de s'appuyer sur ces structures pour qu'elles prennent en charge, avec leurs usagers, les discussions relatives à l'aménagement de la place du quartier. Il fallait surtout éviter de créer un espace de discussion supplémentaire qui soit déconnecté de la vie sociale préexistante dans le quartier. En ce sens, les conseillers de quartier ont permis de créer le lien entre ces différents espaces. Aussi quand je leur ai proposé de co-animer les réunions de travail, ils ont accepté sans hésitation.

Avant de rencontrer les habitants du quartier, j'ai proposé de monter une première réunion de cadrage, interne à la municipalité. L'enjeu de cette réunion consistait à s'accorder entre les différentes parties prenantes – administration, élus, et *conseillers de quartier* en présence de l'architecte – avant d'élargir les discussions à de nouveaux protagonistes. Au cours de cette première rencontre, il a été demandé à l'architecte de réaliser deux propositions d'aménagement de la place selon deux partis pris diamétralement opposés. L'idée était de commencer les réunions de concertation en ayant des supports visuels à mettre en discussion. La première version de la place était donc entièrement minérale (carte M1), la seconde, à l'inverse très végétalisée (carte M2).

Sur la base de ce travail, une deuxième réunion réunissant les professionnels issus de l'ensemble des institutions présentes autour de la place a été organisée. Le *conseil de quartier* était présent pour participer aux débats en tant que porte-parole des habitants. L'architecte a lui-même présenté ses deux projets et les participants ont pu les critiquer, les améliorer, les modifier. A l'issue de cette réunion, un troisième projet a émergé. Ainsi, l'architecte a intégré les propositions des professionnels et des commerçants de la place, qui en sont également des usagers, afin de réaliser la version trois du projet (carte M3). Cette troisième version reprend

⁷¹⁹ Propos souvent tenus par le président du *conseil de quartier 21*.

les points forts du projet d'une place minérale et celui d'une place végétalisée en proposant une synthèse équilibrée en termes d'occupation de l'espace.

Puis une troisième réunion a été organisée avec les directeurs des écoles maternelle et primaire, toujours en présence des conseillers du quartier. L'architecte a présenté les deux projets initiaux (M1 et M2), puis il a poursuivi avec le projet numéro trois (M3). Les participants se sont basés sur cette troisième version de la place pour la discuter et proposer des modifications. Certaines orientations prises durant les réunions précédentes ont été confortées. De nouvelles questions sont également apparues et des solutions différentes ont été exprimées. Par exemple, il est apparu nécessaire d'aménager la partie entre la place du quartier et l'école avec du mobilier urbain pour que les parents puissent attendre leurs enfants en s'asseyant. De cette réunion un quatrième projet (carte M4) a donc vu le jour.

Carte M1 : le parti pris minéral



Carte M2 : le parti pris végétal



Carte M3 : l'équilibre entre végétal et minéral



Carte M4 : le projet final



Ce projet quatre a ensuite était soumis aux services techniques de la municipalité pour s'assurer de sa faisabilité avant d'être soumis à l'ensemble des habitants. Quand les services techniques se sont assurés du réalisme du projet, à la fois budgétaire et matériel, j'ai alors mis en place cette cinquième réunion. Afin de rester dans la logique des réunions de travail précédentes, avec le *conseil de quartier* nous avons aménagé la salle en disposant les tables en forme d'un U géant. L'idée était, par cette configuration de l'espace, de faciliter l'implication des participants, de les inciter à prendre la parole et à proposer des idées. Soixante-dix personnes environ se sont déplacées dans la salle polyvalente du centre social. L'élue en charge du projet a présenté un Power-point reprenant l'historique des réunions de travail et des modifications du projet. Les arguments mis en avant dans les réunions précédentes pour justifier les modifications et aboutir au projet 4 ont été à chaque fois développés.

Dans la lignée de B. Manin qui souligne, au sujet de l'existence d'inégalités sociales face à la prise de parole, que si les individus socialement dominés n'osent pas afficher leur désaccord, alors pour favoriser la qualité des débats, l'enjeu ne consiste pas à leur demander un avis mais plutôt à se positionner en fonction d'arguments contradictoires qui leur sont, au préalable présentés⁷²⁰. Ces arguments contradictoires se sont construits au fil des réunions de travail. Je les ai synthétisés, puis classés selon quatre thématiques qui sont apparues comme étant les plus récurrentes. **Pour les usagers de la place, il s'agissait d'en faire « un lieu sécurisé », « un espace de rencontre », « un espace animé et familial » et « un lieu fonctionnel »**⁷²¹. Durant cette cinquième réunion de travail, avec l'ensemble des habitants, c'est donc autour de ces grands axes que la participation s'est construite pour susciter la parole et les prises de position. De nouvelles améliorations ont été apportées durant cette réunion, notamment par les mamans d'enfants en bas âge concernant la localisation de l'espace de jeux.

Pour clôturer cette réunion un vote symbolique a été organisé. En effet, autant l'élue en charge de l'animation que moi-même, nous ne nous attendions pas à une telle affluence. Or, cette réunion devait constituer le point d'orgue de la démarche de participation avant que le projet ne soit une dernière fois, présenté lors de la réunion publique annuelle du *conseil de quartier* en présence du maire. Ainsi, en situation, nous avons improvisé un vote où les habitants devaient choisir entre les quatre projets. Ils avaient également la possibilité d'annoter leur bulletin avec des propositions qu'ils n'ont pas, pour des raisons diverses, pu

⁷²⁰ Manin B., « Les bonnes conditions d'une délibération », séminaire de la fondation « Notre Europe », 2006.

⁷²¹ Propos issus des comptes-rendus de réunions

formuler à l'oral. Tous les participants, y compris les enfants ont pris part au vote et, sans surprise, c'est le projet 4 qui a été largement plébiscité.

Après coup, j'ai pris conscience des fortes répercussions de ce vote symbolique auprès du conseil municipal. Ce dernier avait la tâche ultime d'entériner le projet. Néanmoins, au risque de se dédire, il devenait impossible de revenir sur la décision prise par les habitants. Aussi le conseil municipal s'est trouvé en position de devoir acter le projet 4 en l'état. L'élue en charge de la politique de la ville, sensible aux enjeux que représentent la participation des citoyens, a milité dans ce sens, vers une reconnaissance sans condition du choix des habitants. Dans les mois suivants, le projet plébiscité par les habitants a été présenté lors de la réunion publique annuelle du *conseil de quartier*. A l'exception de quelques modifications techniques à la marge, comme l'installation de projecteurs à la place des lampadaires par exemple, le choix des habitants a été respecté. La réunion du *conseil de quartier* a fait l'objet d'une forte mobilisation de la part des habitants. Beaucoup d'entre eux étaient impatients de savoir si le projet qu'ils avaient activement contribué à façonner serait finalement retenu. Malgré les discussions et les échanges, il y a un point qui a traversé la totalité du processus participatif et sur lequel aucun consensus n'a pu s'établir : la question de fermer la voie traversant la place à la circulation automobile. Une grande majorité des habitants y étaient favorables pour des raisons de sécurité. Cependant, certains opposants ont saisi l'espace de discussion ouvert par la réunion publique annuelle du *conseil de quartier* pour s'y faire de nouveau entendre. La dynamique civique suscitée dans le cadre du projet d'aménagement concerté de la place s'est donc prolongée et maintenue jusqu'à la réunion publique du *conseil de quartier*.

II.1.c. L'articulation entre le *conseil de quartier* et le projet d'aménagement concerté de la place

Dans le cadre du *conseil de quartier 21* et du *projet d'aménagement concerté* de la place, il est possible de noter une **grande porosité entre les deux dispositifs institués**. La capacité des conseillers de ce quartier 21 à fédérer les habitants a constitué une ressource importante dans le cadre du dispositif participatif que j'ai dû mettre en œuvre. Leur proximité physique et sociale, ainsi que leur attitude d'écoute vis-à-vis des habitants et de leurs besoins rendent les conseillers du quartier 21 accessibles pour la population.

Le *conseil de quartier* a très tôt perçu l'intérêt de la démarche et d'être accompagné par une professionnelle. Aussi, auprès des habitants du quartier, les conseillers ont adopté une attitude d'écoute et d'ouverture afin de faciliter l'émergence des différents avis. Face aux institutions, ils se sont positionnés en tant que porte-parole des habitants et garants des

propositions émises. En ce sens, ils ont tenu un rôle de facilitateur de débats et de médiateur entre l'institution municipale et les habitants.

Dans ce premier exemple, il est possible de conclure que **les relations entre le conseil de quartier et les habitants relèvent d'une véritable intégration**. Les membres du *conseil de quartier*, et notamment leur président, sont très impliqués dans la vie du quartier. La participation dans ce cas-là n'exclut pas le conflit, elle permet au contraire de l'exprimer dans des espaces multiples. Néanmoins quand la décision politique est prise, en accord et dans le respect des discussions publiques avec les habitants, elle est alors considérée comme légitime par l'ensemble des habitants. Aucun d'entre eux n'est venu contester la procédure ou le résultat même si leur avis n'était pas retenu. Par ailleurs, la démarche participative initiée dans le cadre de l'*aménagement concerté* de la place s'est exportée au sein du centre social. Effectivement, dans le cadre de cette structure, les enfants du quartier ont pu également choisir les jeux qui ont été installés dans l'aire dédiée. Le centre social a ainsi adapté son offre en termes d'activité pour coller au plus près de l'actualité du quartier. L'inauguration de la place a été un succès et a drainé beaucoup d'habitants. Durant ce temps fort, certains habitants, que je n'avais pas vu participer aux réunions de travail, m'ont d'ailleurs confié que le projet était une réussite car les habitants avaient participé : « *ce projet est beau, et c'est nous qui l'avons fait !* »⁷²²

II.2. La Gestion Urbaine de Proximité (GUP) à Barleté et le *conseil de quartier* n°7

II.2.a. Le contexte relatif à l'instauration de la GUP à Barleté

Le *conseil de quartier* n°7 exerce son mandat sur un périmètre extrêmement hétérogène en termes de population. Il se compose d'un quartier d'habitat social, Barleté (environ 180 logements) bordé par de nombreux pavillons résidentiels ainsi que des commerces, entreprises et services de l'Etat déconcentrés. L'ensemble des conseillers de quartier habitent dans la partie pavillonnaire du quartier. Le concierge du quartier HLM faisait initialement partie du *conseil de quartier* mais les tensions, entre le quartier de Barleté et les habitants des résidences, sont telles qu'il a fini par démissionner. En effet, des problématiques liées à du deal, des cambriolages, des incivilités, etc. exacerbent la méfiance des habitants des pavillons vis-à-vis de Barleté et à l'inverse, le sentiment des habitants de la « cité », de n'être pas

⁷²² Proposition d'une habitante du quartier Montanou

considérés et donc peu pris en compte ou représentés au sein du *conseil de quartier*, renforcent leur colère vis-à-vis du dispositif et donc justifient, à leurs yeux, leur désertion.

Cette situation, bien connue de la municipalité, a incité les élus à négocier des projets en faveur de la « cité » directement auprès du *conseil de quartier*. La municipalité, dans un souci d'équité, a imposé au *conseil de quartier n°7* de réaliser des travaux comme la réfection du stade du quartier, l'aménagement de la salle polyvalente et la création d'une plate-forme sportive. Les habitants de Barleté n'ont pas été consultés. Leur désertion des réunions publiques conduit également à leur méconnaissance de ces décisions. Aussi, les actions retenues dans le cadre des *conseils de quartier* exacerbent les tensions de part et d'autre. Côté « pavillonnaire », ces choix sont vécus comme une forme d'injustice en raison de l'absence de participation des principaux concernés et côté « cité », il s'agit d'une forme de mépris :

*« Comme si les gens qui ne sont pas de la cité savent ce dont on a besoin. C'est bien, ils ont de l'argent à dépenser, mais qu'ils le dépensent en faisant autre chose. Ils nous ont mis un bac à sable pour jouer aux boules. Mais il n'y a personne qui joue aux boules ici ! »*⁷²³

Dans ce contexte, l'objectif du *projet d'aménagement concerté* des espaces verts consiste à attribuer, avec les habitants, une fonction aux espaces publics de la cité de Barleté afin que ces derniers ne soient pas détournés pour des usages illicites tels que ceux relevés par les habitants : rodéo automobile, squat en bas d'immeubles et deal principalement.

II.2.b. La mise en place d'une ingénierie participative

La méthodologie mise en place et validée par les élus municipaux a été la suivante : un diagnostic du quartier a été réalisé par un paysagiste qui a formulé des propositions d'action. Cette idée, de se doter de supports visuels avant d'aller voir les habitants, ayant porté ses fruits dans le cadre de la réhabilitation de la place de Montanou, a donc été dupliquée ici. Sur la base de ce travail, le quartier a été découpé en quatre entités dont la cohérence s'est faite autour des espaces publics à aménager. Sur une durée d'un an et demi, quatre réunions de travail et une réunion de synthèse se sont mises en place avec les habitants. Là encore, j'ai proposé aux conseillers de quartier de devenir partie prenante de la démarche en co-animant les rencontres avec l' élu en charge des *conseils de quartier*, mais ils ont décliné l'offre. En effet, au regard du contexte dans lequel s'intègre ce dispositif, une forte incompréhension entre les habitants côté « pavillonnaire » et ceux côté « cité » demeure.

⁷²³ Propos d'un habitant de la cité.

Pour dépasser ces tensions entre le *conseil de quartier* et les habitants, nous n'avons donc pas pris appui sur le *conseil de quartier* mais davantage sur la connaissance des familles de la part du concierge pour informer les habitants de la démarche, ainsi que sur les animateurs du centre social pour diffuser l'information et recueillir des avis. Avant chaque réunion, nous sommes allés à la rencontre des personnes vivant dans le périmètre du quartier qui serait mis en discussion. Sur la base des plans fournis par le paysagiste, nous avons présenté la démarche et indiqué aux habitants l'ordre du jour. Avec le concierge, nous avons, à chaque fois, fait du porte-à-porte, pour accompagner les habitants à se préparer à la réunion. Souvent, nous avons été invités à boire un café ou un thé et ainsi discuter des problématiques vécues par les habitants. Bien qu'elles dépassent largement le cadre du dispositif en lui-même, nous avons invité ces derniers à venir s'exprimer en réunion sur ces sujets en présence des élus.

D'un point de vue opérationnel, la réunion publique s'est déroulée en pieds d'immeuble aux alentours de 18 heures pour permettre aux familles avec enfants et à ceux qui travaillent de participer. Les propositions du paysagiste, matérialisées sur une carte, ont été imprimées afin de servir de support à la réflexion des habitants. À côté de la carte, un paperboard a été installé pour recueillir les idées. À chaque fois, l'élue présente les propositions du paysagiste qui sont ensuite commentées et discutées par les participants. Ces derniers évoquent les problématiques inhérentes à leur cadre de vie et sont amenés à formuler des propositions d'action. Une liste d'actions à réaliser est établie et, avant de clore la réunion, il est demandé aux habitants de prioriser ces actions. Une enveloppe budgétaire globale a été dédiée pour ce projet, distincte de l'enveloppe des *conseils de quartier*. Il fallait être clair sur le fait que tout ne serait pas réalisable. Puis, en fin de réunion, un pot de l'amitié est offert par le centre social. Après chaque réunion, je réalise un compte-rendu sous forme de schéma en mentionnant la date et le lieu de la prochaine rencontre. Ce document est affiché par le concierge dans chaque entrée, ainsi qu'au centre social. Au début de chaque nouvelle réunion, un retour sur la réunion précédente était effectué avant d'ouvrir les discussions sur l'une des quatre entités du quartier. Ainsi la dimension globale du quartier n'était jamais perdue de vue. La dernière réunion a consisté à faire le bilan du travail effectué en présentant les actions globales retenues par les habitants et finançables par la municipalité. Les travaux menés dans le cadre du débat public relatif à la LGV ont montré que l'accès à l'information était une condition *sine qua non* du concernement des citoyens, étape nécessaire à toute participation dans un dispositif de concertation. Aussi dans le cadre du *projet d'aménagement concerté* des espaces publics de Barleté, l'enjeu a été de fournir une information claire et continue.

Dans le même sens, l'enjeu, au niveau de l'administration municipale, concerne la réactivité, notamment lorsqu'un large consensus se mettait en place quant aux actions à réaliser. Ainsi, alors que les réunions se poursuivaient à Barleté, certaines parties du quartier commençaient déjà à être aménagées. En ce sens, les habitants, voyant que leur participation débouchait sur des actions concrètes, se sont ensuite impliquées davantage et des personnes aux profils variés se sont peu à peu investies : des hommes, des femmes, des enfants et des jeunes adultes. D'ailleurs, l'arrivée des jeunes adultes dans le dispositif a, au départ, été virulente. Les jeunes hommes du quartier manifestaient de la colère en raison des difficultés de trouver un travail. A leurs yeux, les employeurs font preuve de discrimination lorsqu'ils identifient que le candidat est issu de la « cité ». Il a fallu désamorcer ces tensions, poser de nouveau le cadre de la démarche d'*aménagement concerté* du territoire et être clair quant aux objectifs poursuivis. En effet, dans le cadre de ce dispositif, nous n'avions aucune prise sur la problématique soulevée par ces jeunes et n'étions pas en mesure d'agir en faveur de l'emploi des jeunes des banlieues en France. Cependant, nous avons tout de même créé des liens entre ces jeunes adultes et la mission locale⁷²⁴ par exemple.

Régulièrement la relation entre les membres du *conseil de quartier* et les habitants de la « cité » a été soulevée, parfois avec colère. Il a donc fallu, là encore, désamorcer ces tensions et prouver aux habitants de Barleté la réalité de leur prise en compte dans ce dispositif. L'engagement des services municipaux, en termes de réactivité, a également été un atout conférant ainsi un certain crédit à la démarche auprès des habitants. Ici, l'enjeu n'est pas la réalité matérielle de leur prise en compte, car, comme je l'ai souligné, des fonds du *conseil de quartier* ont été investis dans la cité. Pour les habitants, l'important est avant tout que les projets qu'ils formulaient soient pris en compte, que leurs préoccupations soient entendues. Aussi, en creux, il est possible de considérer que le dispositif « *conseils de quartier* » est devenu une référence dans le sens où il est mentionné par les habitants de Barleté, même s'ils en ont fait une critique acerbe.

II.2.c. L'articulation entre le *conseil de quartier* et le projet d'*aménagement concerté* des espaces publics

Dans ce cas de la cité Barleté, **le lien entre le dispositif *conseils de quartier* et les habitants invités à participer au projet d'*aménagement concerté* des espaces publics est de type conflictuel**. Ainsi, quand le *projet d'aménagement concerté* s'est mis en place, en partenariat avec le service politique de la ville de l'Agglomération d'Agen et le représentant

⁷²⁴ Une Mission Locale est un organisme qui aide les jeunes de 16 à 25 ans à s'insérer dans leur vie professionnelle et sociale.

du préfet sur les territoires, la situation entre la cité de Barleté et le *conseil de quartier* a dû être prise en compte et le conflit désamorcé pour parvenir à mobiliser les habitants. Dans le cas des *conseils de quartier*, les habitants ont estimé qu'il y avait « *tromperie* »⁷²⁵ parce qu'ils ne se sont pas sentis pris en compte au sein du dispositif. Le dispositif « *conseils de quartier* » émerge dans un contexte où le sentiment de révolte et d'injustice de la part des habitants, surtout des jeunes adultes, imprègne leur rapport avec la municipalité. De même, les habitants ne sont pas en demande de participation. Cette absence de « demande » est renforcée parce que d'autres structures, comme le centre social et la régie de quartier, mettent en place des espaces de discussions. En effet, les missions de ces institutions sont conditionnées par des subventions de la CAF⁷²⁶ notamment, lorsque des projets et des actions menées se mettent en place sur un « mode » participatif. Un véritable phénomène de « sur-sollicitation » participative dans les quartiers prioritaires se manifeste. De nombreux « cafés » (cafés-citoyens, cafés-habitants, boire le thé à Barleté, etc.) sont organisés dont la portée en termes de politisation des participants est faible. En ce sens, l'injonction à la participation des habitants est plus forte pour les citoyens vivant dans les quartiers prioritaires de la ville que dans les autres quartiers. Aussi à l'instar de C. Blatrix (2000 ; 2010), la réalité d'une *demande sociale* de participation est à relativiser : « *il s'agit moins d'une réponse à une demande sociale de participation que le résultat de processus sociaux extrêmement divers, liés à des logiques d'acteurs non moins variées* »⁷²⁷. En d'autres termes, la participation n'est pas toujours mise en place et vécue comme un moyen permettant de garantir une meilleure prise en compte des besoins des habitants, elle en devient une fin en soi conditionnant l'obtention de subventions. Aussi, bien qu'il n'y ait pas de véritable demande sociale de participation émanant des habitants de Barleté, il existe tout de même des attentes lorsqu'un dispositif est mis en place.

Dans ce contexte de conflictualité entre les habitants de Barleté et le *conseils de quartier*, l'ouverture d'un autre dispositif de concertation passe par une relégitimation de l'offre participative. Dans cet environnement, le rôle de l'animateur consiste à démontrer la réalité de la prise en compte de la population afin qu'elle se sente concernée et se mobilise. Le travail de terrain préparatoire des réunions publiques a permis de désamorcer, en partie, la frustration inhérente à la non-participation au sein des *conseils de quartier*. Il a également fallu rendre crédible et nécessaire, aux yeux des habitants, la participation aux réunions publiques dans le cadre du *projet d'aménagement concerté*. Cependant, cette conception de la participation, en

⁷²⁵ Propos d'un habitant de Barleté

⁷²⁶ Caisse d'Allocation Familiale

⁷²⁷ Blatrix C., La « démocratie participative », de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes, Thèse de science politique, 2000, p.246.

laissant de côté les questions plus globales et plus politiques, génère un effet pervers. Ce mode de gestion « *favorise les intérêts locaux* »⁷²⁸. En ce sens, l'intérêt pour ce qui se passe à l'échelle de la ville semble relégué au second plan.

Pour conclure, peu à peu, certains habitants de Barleté se sont organisés et se sont entendus pour proposer et choisir des actions à réaliser dans le quartier. Comme pour chaque dispositif mis en œuvre, la méthodologie et les résultats ont été présentés lors des réunions publiques annuelles du *conseil de quartier* réunissant le maire, les élus municipaux, les conseillers de quartier et les habitants. Cependant, aucun habitant de Barleté ne s'est déplacé à ces rencontres. Il n'y a donc pas eu de porosité entre les deux dispositifs participatifs et à la fin de leur implication, les habitants ne se sont pas réinvestis ailleurs.

II.3. L'aménagement des espaces verts à Tapie-Mondésir et le *Conseil de quartier* n°6

II.3.a. Le contexte relatif à l'aménagement des espaces verts à Tapie-Mondésir

Le *conseil de quartier* n°6 exerce son mandat sur un territoire hétérogène. Il se compose de trois quartiers distincts : un quartier d'habitat social, Tapie-Mondésir dont un projet de rénovation urbaine important est en cours (l'ANRU), le quartier de Paganel dont les logements sont à la fois privés et sociaux et un morceau du quartier HLM de la cité Rodrigues. L'essentiel de ce dernier quartier relève du *conseil de quartier* n°8. Le *conseil de quartier* de Tapie est, quant à lui, composé en majorité par des habitants de Paganel. La présidente du conseil de quartier ne vit pas en HLM. Dans l'équipe, deux conseillères du quartier vivent à Tapie dont l'une, a une part active dans la vie du quartier.

Très rapidement au sein de l'équipe des tensions sont apparues liées aux actions à mener sur ce territoire disparate. Des voix, tant au sein du conseil qu'en provenance du quartier de Tapie, se sont élevées pour dénoncer une répartition des projets plus profitables à Paganel qu'au reste du périmètre. Cette situation s'explique en partie par le chantier de rénovation urbaine (ANRU) sur le territoire de Tapie qui ne permet pas, au début du mandat des *conseils de quartier*, de réaliser des actions en termes d'amélioration du cadre de vie dans ce secteur. L'intervention du *conseil de quartier* est donc envisagée sur l'aménagement des espaces verts, à la fin du chantier, et une enveloppe dédiée est conservée à cet effet (environ 1/5^e du

⁷²⁸ Blondiaux L., « Participation, il faut contraindre les élus à la vertu », interview dans *Territoires*, Avril 2008.

budget des *conseils de quartier*). C'est sur la fin du chantier que j'ai été missionnée pour intervenir en proposant une méthodologie pour impliquer les habitants dans l'élaboration d'un projet visant à aménager les espaces publics. Pour anecdote, ce *projet d'aménagement concerté* des espaces verts de Tapie correspond à la commande qui m'avait été donnée par la municipalité dans le cadre du stage de master 2 (2009).

II.3.b. La mise en place d'une ingénierie participative

En ce qui concerne la position du *conseil de quartier* vis-à-vis du dispositif d'*aménagement concerté*, la présidente avait, initialement décidé de déléguer la charge du projet aux deux habitantes de Tapie qui se sont investies à mes côtés dans la démarche. La même méthodologie que pour le dispositif de Barleté a été adoptée : rencontres des habitants en porte-à-porte avec la conseillère la plus investie dans le quartier pour expliquer la démarche (elle servait également de traductrice vis-à-vis de certaines familles qui s'exprimaient mal en français), appui sur les animateurs du centre social, notamment le pôle adulte-famille pour relayer l'information et inciter les habitants à s'exprimer. Les deux élues municipales référentes du quartier ont ensuite animé les réunions de travail qui se sont déroulées en bas des immeubles encore habités. La démarche a duré environ six mois.

Néanmoins, il convient de souligner l'existence de deux difficultés inhérentes au cadrage même de la procédure. Première difficulté, seuls deux immeubles dans le quartier de Tapie n'ont pas été démolis et sont toujours habités lorsqu'il s'agit de discuter avec les habitants du devenir du quartier. Le reste du quartier étant en construction, il n'y a précisément pas d'habitant à convier aux débats. Seconde difficulté, la consigne donnée par l'administration municipale concerne le périmètre des actions : il faut rester dans le périmètre du chantier financé par l'ANRU, ce qui exclut précisément les habitants des immeubles encore occupés qui étaient néanmoins la cible du dispositif, en tant que représentant des habitants.

La première réunion a débuté par la présentation du projet d'aménagement des espaces verts du quartier par l'architecte paysagiste mandaté dans le cadre de l'ANRU. Toutes les essences de plante prévues, écrites avec leur nom latin, ont été traduites dans le cadre d'un imagier. Les habitants ont pu discuter les choix opérés par la paysagiste et proposer des améliorations. Les habitants ont conservé cet imagier.

Durant cette deuxième rencontre publique, alors qu'il été prévu de définir le mobilier urbain et les aires de jeu du quartier, puis de les positionner, les habitants se sont mobilisés pour proposer un autre projet. Les participants ont accepté de respecter l'ordre du jour de la réunion. Je leur ai présenté le catalogue du fournisseur de jeux, une liste de leurs souhaits a

été réalisée et leurs choix ont été priorités. Toutefois, les habitants ont souhaité proposer un nouveau projet : la réhabilitation des espaces verts en bas des immeubles A1 et A2. En effet, entre deux réunions, les dames du quartier se sont organisées pour proposer, à l'aide de l'imagier fourni durant la première réunion, un projet d'aménagement des espaces verts aux pieds de leurs immeubles. Dans le projet des habitants, il s'agissait de retirer les peupliers dont les racines endommageaient fortement la chaussée et les trottoirs, d'installer des massifs fleuris et des bancs. A l'aide de l'imagier, des essences de plantes ont même été sélectionnées.

Pour finir ce temps de travail, un pot de l'amitié a été servi par le centre social. Suite à cette réunion un compte-rendu à l'aide d'un schéma a été réalisé, il intégrait toutes les propositions des habitants, même celles qui n'étaient pas prévues dans l'ordre du jour. Ce compte-rendu a été affiché dans les entrées des immeubles occupés ainsi qu'au centre social.

De mon côté, j'ai également étudié la faisabilité des propositions des habitants afin de pouvoir leur apporter une réponse. D'un point de vue technique, le service espace vert envisageait, sans cependant l'avoir programmé, de déraciner ces peupliers et les agents étaient prêts à en faire une action prioritaire. Quant aux services techniques, des bancs en pierre et en bon état étaient stockés dans leurs locaux. Les agents étaient également prêts à les rafraîchir pour les installer aux pieds des deux immeubles. Aussi, un projet réaliste financièrement était en train de voir le jour.

Cependant, il restait encore à obtenir l'accord du *conseil de quartier* pour l'achat des massifs fleuris. Je me suis alors tournée vers ma direction afin d'expliquer la situation et de soumettre les solutions techniques trouvées. Une rallonge financière a donc été demandée au *conseil de quartier*, avec l'appui des membres de celui-ci ayant participé aux réunions de concertation ainsi que des élus référents, pour pouvoir prendre en compte la demande des habitants. A la surprise générale, la présidente a refusé. En ce sens, elle a contribué à discréditer la participation des habitants.

Puis, à la réunion de travail suivante, l'élue référente du quartier et moi-même, embarrassées, avons expliqué la situation aux habitants : les jeux et leurs zones d'implantation proposés par les habitants ont été validés en l'état. Cependant quant au projet de fleurissement en bas des immeubles A1 et A2, malgré la faisabilité technique, pour le coup, c'était au niveau du *conseil de quartier* qu'il y avait un blocage. Ce blocage, au regard à la fois de la provision pour divers travaux effectués par le *conseil de quartier* et du peu d'actions effectuées au profit de la cité Tapie-Mondésir, a semblé incompréhensible à la fois pour la municipalité et pour les habitants.

II.2.C. L'articulation entre le *conseil de quartier* et le *projet d'aménagement concerté* des espaces publics

Face au refus de prendre en charge la demande des habitants de Tapie formulée dans le cadre du *projet d'aménagement concerté* des espaces verts, la municipalité a insisté auprès du *conseil de quartier n°6*. Face à cette insistance, la présidente du *conseil de quartier* a menacé de démissionner à quelques jours de la réunion publique annuelle durant laquelle les actions et l'état d'avancement des projets sont discutés avec la population. Pour éviter tout conflit et satisfaire l'ensemble des parties, la municipalité a décidé de prendre en charge le surplus financier induit par le projet de fleurissement aux pieds des immeubles A1 et A2. La réunion publique a ainsi pu se maintenir.

Cette situation de crispation entre les habitants de Tapie et la présidence du *conseil de quartier* a renforcé le sentiment des habitants de ne pas être correctement représentés. Tous les habitants qui ont participé aux réunions, dans le cadre du *projet d'aménagement concerté* des espaces verts, se sont ensuite mobilisés pour être présents à la réunion publique du *conseil de quartier* et s'assurer que l'intégralité du projet qu'ils ont collectivement élaboré soit retenue. Certains ont d'ailleurs pris la parole pour approuver la prise en compte de leurs propositions. Il y a eu ici un réinvestissement de la dynamique civique générée d'un dispositif vers l'autre et les habitants se sont mobilisés jusqu'au bout pour peser dans le processus de décision.

Dans cet exemple là, **il existe un dissensus au sein même du *conseil de quartier*** qui se manifeste dans la relation entre ce dernier et les habitants invités à participer au *projet d'aménagement concerté* des espaces verts. A la différence de Barleté, il n'y a pas de conflit ouvert entre les habitants et le *conseil de quartier*, mais manifestement **il y a deux façons divergentes d'envisager le mandat du *conseil de quartier***. La présidente est dans une position où la légitimité électorale prime sur la participation, à la différence de la trésorière qui milite pour une plus grande ouverture des débats aux habitants. Là encore, cette situation de dissensus au sein du conseil, connue par les services municipaux, a conduit la municipalité à réunir à plusieurs reprises les conseillers de quartier pour parvenir à trouver un accord quant aux projets à mener.

Dans ce contexte de dissensus au sein du *conseil de quartier n°6*, l'*espace public intermédiaire* ouvert par le dispositif *d'aménagement concerté* a fourni des ressources supplémentaires à la fois aux membres du *conseil de quartier*, en désaccord avec la présidence, et aux habitants, qui sont parvenus à s'accorder autour d'un projet commun, pour se faire entendre. De plus, la position prise par la trésorière en faveur du projet porté par les

habitants a eu des effets lors des nouvelles élections des *conseils de quartier* (2014). Le quartier 6 a vu deux listes s'affronter : l'une menée par la présidente et la seconde par la trésorière. C'est la liste de cette dernière qui l'a emportée. Aussi, malgré une situation de dissensus fort entre les membres du *conseil de quartier*, ces derniers sont tout de même parvenus à mobiliser les habitants et à instaurer une dynamique civique dans le quartier de Tapie. Lors de l'ouverture de la procédure d'*aménagement concerté* des espaces verts, les habitants se sont rapidement sentis concernés et se sont impliqués afin de peser sur la décision. Dans ce cas-là, l'ouverture de ce second *espace public intermédiaire* et les mobilisations qu'il a suscité sont venus directement impacter le dispositif des *conseils de quartier* en changeant, par exemple, la donne lors des nouvelles élections. Les habitants qui ont manifesté une position plus attentive à la prise en compte des habitants ont alors remporté l'élection. Un phénomène de politisation s'est donc mis en place, les habitants ont politisé leur action, dans le sens de penser et d'agir selon des critères politiques favorables à une meilleure équité de traitement.

II.4. Le rôle de l'animateur : une des conditions du renforcement de la dynamique civique ?

Le dispositif « *conseils de quartier* » tel qu'il est mis en œuvre rempli, sans nul doute, ses objectifs en termes de modernisation des services publics. Cependant cet impératif gestionnaire ne saurait se substituer à cet enjeu d'une participation démocratique plus ouverte, plus intense et plus globale. En effet, sous sa forme actuelle, l'animation de la participation au sein des associations de quartier est d'une part, entièrement dévolue aux membres élus du conseil, représentés eux-mêmes par leur président. Quant à l'animation des réunions publiques, d'autre part, c'est le maire, accompagné de l'adjoint responsable du dispositif, qui est mobilisé. Aussi, il me semble que l'absence d'accompagnement des *conseils de quartier* en termes de méthodologie, d'ingénierie participative et d'animation constitue un frein à un approfondissement de la démocratie. A la différence, dans le cadre des trois procédures d'*aménagement concerté* des espaces publics, une attention particulière a été portée au rôle tenu par l'animateur des débats. En effet, l'animateur joue un rôle en permettant aux participants d'avoir prise au sein du processus participatif. Il s'agit d'expliquer la démarche, les objectifs et de laisser la possibilité aux participants d'explorer les marges de manœuvre que le cadre leur confère.

Dans l'exemple du quartier de Montanou, il existe une relation de confiance et une bonne intégration du *conseil de quartier* vis-à-vis de la population. Aussi, l'*espace public intermédiaire* ouvert par le dispositif *conseils de quartier* a servi, en tant qu'animateur, de terreau à l'ouverture de ce second *espace public intermédiaire*. En effet, le dispositif *conseils de quartier* favorise ici l'instauration d'une nouvelle dynamique civique. Ces espaces publics intermédiaires s'entremêlent et nourrissent tous deux une dynamique civique qui se complémente. Les habitants se sont organisés pour peser au sein du processus participatif en venant renforcer la légitimité des conseillers de quartier. En effet, le mandat de ces derniers a été, à plusieurs reprises, réaffirmé par les habitants et leur engagement, pour une meilleure prise en compte des avis, a été valorisé. Parce qu'au préalable de ce nouveau dispositif, la position d'intermédiaire des conseillers était reconnue par l'ensemble des parties prenantes, mon rôle en tant qu'animateur des débats a été facilité dans le sens où une dynamique civique préexistait à mon intervention. Avec l'aide du *conseil de quartier*, il s'est donc agi de proposer un nouveau sujet de débat, qui les intéresse, pour que les habitants se mobilisent.

En ce qui concerne la GUP à Barleté, l'ouverture d'un nouvel *espace public intermédiaire* a paru plus propice à l'implication des habitants que l'espace de débat ouvert par le *conseil de quartier*. En effet, au sein de ce dernier, les habitants ne percevaient pas leur place. Malgré une situation de conflit et de rupture de lien entre le *conseil de quartier* et les habitants, ce nouvel *espace public intermédiaire* a tout de même généré une dynamique civique. Les habitants se sont organisés pour peser au sein du processus participatif. Toutefois, il convient de souligner que leur mobilisation est restée éphémère. Elle n'existait pas au préalable et ne s'est pas concrétisée par une part plus active au sein des *conseils de quartier*. De plus, lors de la réélection des *conseils de quartier* en novembre 2014, aucun habitant de Barleté ne figurait sur les listes. En ce sens, cette participation éphémère n'a pas amorcé de politisation de la part des habitants engagés dans les discussions. Enfin, il est important de souligner que les discussions au sein des instances participatives n'ont pas évolué dans le sens d'une montée en généralité. A la différence de Montanou où la question de la sécurisation de la place s'est imposée dans les débats, ici, les projets proposés ont essentiellement tourné autour de l'embellissement du quartier et des loisirs. A ce sujet, il convient de noter un véritable décalage, là encore souvent relevé par les habitants, entre les efforts menés par la municipalité concernant le cadre de vie, et la position du bailleur social qui n'ouvre pas de débat sur les problématiques relatives à la vétusté des immeubles.

La mise en évidence de ce décalage, à défaut d'avoir été directement exprimé par les habitants, a été relevée par les élus municipaux présents dans le cadre du projet

d'aménagement concerté des espaces publics. Sans présumer d'une quelconque relation de cause à effet, l'année suivante, le bailleur a entrepris de financer des travaux d'isolement et de réfection de façade. Bien qu'il n'y ait pas de porosité entre les deux dispositifs participatifs institués, il s'avère cependant que la mise en participation des choix publics produise des effets collatéraux. Ici, elle a contribué à accroître l'attention de la municipalité aux problématiques vécues par les habitants. Même si les réponses apportées ont pu être maladroites, comme en témoigne la création d'un boulodrome par le *conseil de quartier* alors que personne ne pratique cette activité à Barleté, il n'empêche que, sur la durée du mandat, aucun quartier d'Agen n'a été épargné par les travaux.

Enfin, dans l'exemple de l'aménagement des espaces verts de la cité Tapie-Mondésir, j'ai dû faire face à un contexte de dissensus au sein du *conseil de quartier*. Le rôle de l'animateur consiste à rester à la fois transparent quant à la réalité de la situation et aux options disponibles pour les habitants ainsi qu'avoir un rôle de facilitateur entre les différents interlocuteurs. Par ailleurs, un des freins à la participation des habitants de ce quartier réside dans la faible maîtrise de la langue et donc de l'expression orale. Dans cette configuration là, la création de l'imagier et la disponibilité d'une habitante capable de traduire a fourni les ressources nécessaires aux personnes pour s'organiser et être force de proposition.

Une fois la confiance des participants obtenue, il s'agit ensuite, en tant qu'animateur d'accompagner le projet jusqu'à l'obtention d'une réponse officielle. La transparence facilite ce cheminement collectif. D'autant que pour les habitants, cette situation initiale, dans laquelle leur cadre de vie était exclu du projet, a été vécue comme une injustice à réparer. La décision de la municipalité, concernant le financement du projet, est venue créditer la démarche dans laquelle les habitants se sont impliqués. Ces derniers ont d'ailleurs investi la réunion du *conseil de quartier* pour s'assurer que leurs préoccupations soient effectivement prises en compte. Là encore, il y a une grande porosité entre les *espaces publics intermédiaires* ouverts par les procédures participatives. L'engagement de certains habitants de Tapie s'est également poursuivi au-delà du *projet d'aménagement concerté* puisqu'une seconde liste à vu le jour lors des élections des conseils de quartier en 2014.

Conclusion

Nous venons d'observer et d'analyser la manière dont s'est articulé, dans trois quartiers d'habitat social, le dispositif « *conseils de quartier* » et les *projets d'aménagement concerté* des espaces publics. Le contexte inhérent à chaque quartier et la dynamique instaurée au sein

de chaque *conseil de quartier* ont dû être prise en compte afin d'élaborer chaque procédure d'*aménagement concerté*. Dans les trois cas étudiés, la relation entre les habitants ciblés par la démarche et le *conseil de quartier* a eu des incidences sur les choix méthodologiques et le rôle de l'animateur. De même, l'implication des conseillers de quartier au processus d'*aménagement concerté* s'est opérée de façon différenciée en fonction du lien entre le *conseil de quartier* et le « public » de cette nouvelle procédure.

Dans le cadre des trois *projets d'aménagement concerté* des espaces publics, la relative autonomie qui m'a été laissée, m'a permis d'expérimenter certains paramètres afin de tester, en situation l'importance de tel ou tel élément du cadrage. Très vite je me suis rendue compte que l'animateur, parce qu'il n'est précisément ni habitant ni élu, se constitue en tiers médiateur. S'il fournit les ressources nécessaires aux participants pour s'investir dans le débat et avoir des prises sur le processus participatif, alors ces derniers saisiront cette opportunité pour s'exprimer. Une fois que cette dynamique individuelle et collective est initiée, dès lors où il y a porosité entre les différents *espaces publics intermédiaires*, les compétences acquises par les citoyens au sein d'une procédure pourront être réinvesties au sein d'une autre. La prise en compte du contexte revêt une importance capitale afin de saisir les liens entre les deux dispositifs institués – *conseils de quartier* et aménagement concerté des espaces publics – ainsi que les relations de chaque procédure avec son public.

Cependant, une limite majeure peut être soulignée quant à la posture de l'animateur. En effet, ci-celui est un fonctionnaire et qu'une forte pression politique s'exerce sur lui afin d'atténuer les conflits, sa loyauté ira en premier lieu vers son employeur. Ce rôle hybride que j'ai tenu, celui du praticien-chercheur m'a, en ce sens, évité d'être trop sensible au contexte politique local. Ainsi, je n'ai pas craint de laisser certains conflits s'exprimer lorsque cela a été nécessaire. Souvent, les participants à ces instances, avant de pouvoir adopter une posture constructive dans les débats et choisir de jouer ce rôle de « bon citoyen », doivent au préalable « vider leur sac ». Cette épreuve, ni plaisante ni confortable est souvent incontournable pour pouvoir avancer dans les discussions.

Conclusion du Chapitre VI

L'approche communicationnelle nous permet de saisir la portée de la concertation institutionnalisée au regard du renforcement de la dynamique civique autonome. Bien que le premier objectif visé par les *conseils de quartier* relève d'une logique gestionnaire et modernisatrice de l'administration municipale, et plus largement des services publics, leur mise en œuvre produit des effets démocratiques. Nous avons mis en évidence que l'implication de certains conseillers dans les *conseils de quartier* amorce un processus de politisation. Selon leur profil, leur histoire et leur motivation, certains conseillers ont acquis de nouvelles « compétences civiques » utiles pour remplir leur mission. La participation contribue à la socialisation secondaire des individus en suscitant chez eux un processus d'apprentissage : apprendre à parler en public, à écouter, à gérer les conflits, etc. De même, **la participation aux conseils de quartier a engendré, pour certains, des bifurcations dans leur trajectoire individuelle. Certains conseillers de quartier font dorénavant partie de l'équipe municipale.**

En retour, la participation impacte l'administration municipale qui va ajuster le contenu des projets. Certains conseillers ont pesé sur la décision et ont contraint la municipalité à prendre en compte les thématiques de l'incivilité ou de l'insécurité par exemple.

En mettant en perspective la dynamique civique générée par les *conseils de quartier* et celle induite par les différents *projets d'aménagement concerté*, nous avons montré que dans deux quartiers (Montanou et Tapie) sur trois (Barleté), **l'ouverture des espaces d'aménagement concerté devient une ressource pour peser sur les conseils de quartier.** Le *projet d'aménagement concerté* de la place de Montanou est emblématique au regard de l'affluence des habitants lors de la dernière réunion publique du *conseil de quartier* et de l'organisation d'un vote symbolique. Les conseillers du quartier de Montanou ont contribué à la réussite de la démarche et à la grande porosité entre l'espace d'*aménagement concerté* et le *conseil de quartier*. Dans le quartier de Barleté, la procédure d'*aménagement concerté* n'a pas conduit les habitants à s'investir dans leur *conseil de quartier*. Cependant, l'ouverture de cet *espace d'aménagement concerté* a tout de même contribué au renforcement de la dynamique civique durant la durée des échanges, c'est à dire une année et demie. Dans tous les cas, **quand les préoccupations des habitants trouvent écho auprès de la sphère politique, alors ceux-ci s'engagent plus fortement dans les affaires de la cité.** Un autre atout de ces procédures d'*aménagement concerté* relève du lien direct entre processus participatif et

processus décisionnel. Le choix de la municipalité d'entériner, à chaque fois, l'avis des habitants a également contribué au renforcement de la dynamique civique. L'analyse de ces trois dispositifs d'*aménagement concerté* (Montanou, Barleté et Tapie-Mondésir) nous a permis de saisir qu'au delà de l'émergence d'une dynamique civique, c'est son intensité, sa forme et sa portée qui ont variées de façon significative d'un projet à l'autre.

Conclusion de la Partie 2

En ce qui concerne la seconde partie de ce travail de recherche, nous avons abordé l'analyse des missions confiées par la municipalité d'Agen dans le cadre de la convention Cifre. Nous montrons à quel point il est difficile, sur la durée d'un contrat Cifre de concilier à la fois les contraintes de l'ANRT relatives au projet de recherche, les aléas de la vie politique et les exigences universitaires pour la réalisation d'une thèse. Nous avons également perçu les difficultés et les tensions relatives aux différentes postures qu'une thèse Cifre implique nécessairement. En ce sens, l'ouverture du terrain relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse (qui n'était pas inclus dans les missions Cifre) a constitué une opportunité de mener à bien ce travail de recherche.

Après avoir questionné le cadre dans lequel s'inscrit cette thèse, nous avons proposé l'analyse de l'expérience en tant que professionnelle dans le travail de conception et d'animation de trois dispositifs participatifs. Nous avons montré qu'il existe des liens entre la dynamique civique locale et l'*espace public intermédiaire* ouvert par la procédure de concertation. De même, nous avons identifié que la manière dont se sont mobilisés les habitants au sein de chaque *conseil quartier* impacte significativement la tenue des débats dans le cadre des *projets d'aménagement concerté*. A la fois en termes de méthodologie et d'animation, il a fallu s'adapter pour susciter la participation des habitants dans ce nouvel *espace public intermédiaire*.

Pour conclure, ces réflexions sur la participation à l'échelle de la ville d'Agen, renvoient à une question de fond quant à la place de la démocratie participative dans un système démocratique de représentation politique local. Dans le cas d'Agen, les procédures participatives sont formatées par la démocratie représentative comme en démontre les procédures des *conseils de quartier*. **Ces dispositifs participatifs contribuent à renforcer la démocratie représentative en instaurant un nouveau principe de gestion décentralisée des projets.** Toutefois, à l'échelle locale ce n'est pas tant l'élection qui fonde la légitimité du représentant politique (démocratie représentative) mais davantage la relation de l'élus au citoyen (démocratie de proximité). En ce sens, la proximité des élus municipaux avec les citoyens sont des dimensions connotées positivement auprès de la population. Selon cette logique, le dispositif « *conseils de quartier* » a reçu un écho très favorable auprès des citoyens

car la création d'un échelon électif supplémentaire contribue à accroître la proximité physique et relationnelle entre les citoyens et les élus.

Enfin, en ce qui concerne la dynamique civique générée à la fois par les *conseils de quartier* et les dispositifs d'*aménagement concerté*, nous avons montré l'émergence d'un processus de politisation à l'œuvre surtout auprès des conseillers de quartier. En ce sens, la participation produit bien des effets qui dépassent largement le cadre de la procédure en elle-même. Certains conseillers de quartier sont devenus conseillers municipaux.

Les expérimentations menées dans le cadre des trois projets d'aménagement concerté ont permis d'approfondir la participation civique dans sa visée démocratique. Dans les trois cas, quand les préoccupations des habitants trouvent écho auprès de la sphère politique, alors ceux-ci s'engagent plus fortement dans le dispositif d'aménagement concerté. Lorsque les habitants impliqués dans le dispositif d'*aménagement concerté* développent de bonnes relations avec certains membres du *conseil de quartier*, l'engagement amorcé dans le cadre de l'*aménagement concerté* peut déboucher sur une participation aux réunions publiques dans le cadre du dispositif « *conseil de quartier* ». La prise en compte du contexte dans lequel s'insère le dispositif ainsi que le rôle de l'animateur semblent, dans cette perspective, primordiaux.

CONCLUSION GENERALE

Dans la première partie de cette thèse, nous avons interrogé la portée du débat public relatif à la LGV Bordeaux-Toulouse (2005) jusqu'à la mise à l'enquête publique du projet (2014).

Nous sommes partis de la genèse du projet de LGV Bordeaux-Toulouse, c'est-à-dire son inscription dans le SNIT en 1992. Nous avons mis en perspective l'historique du projet LGV, la création de RFF et le processus d'institutionnalisation du débat public en France. L'enjeu de l'analyse consiste à saisir le rôle du contexte dans le déroulement du débat public. La compréhension de la situation nous permet de saisir comment la dynamique locale vient alimenter le débat.

Nous avons mis en évidence qu'avant la mise en débat public de la LGV des choix techniques et politiques ont été faits par les instances décisionnaires (Etat et régions). D'emblée, la solution consistant à moderniser les voies existantes est écartée. Pour leur part, très tôt, les élus agenais ont proposé un tracé et un emplacement pour une gare nouvelle dès 1998. Le SDRA est un document d'urbanisme opposable ayant conduit certaines communes à réaliser des réserves foncières. Cependant, afin de respecter l'injonction d'un débat en amont de toute étude de tracé, l'existence de ce tracé agenais n'a pas été mise en discussion durant le débat public. **Ce travail de contextualisation nous a donné des éléments essentiels pour saisir la façon dont le débat public se met en place et sa portée sur une période de neuf ans (2005-2014).**

Puis nous avons montré que la constitution du dossier du maître d'ouvrage et la configuration du débat CNDP influence la participation du « public ». Pour répondre à la commande de l'Etat, le maître d'ouvrage soumet au débat public trois couloirs de passage, très larges, dans lesquels pourrait être créée une nouvelle infrastructure ferroviaire. Sur cette base, la CPDP en charge d'organiser le débat réalise un travail d'identifications des enjeux relatifs à la LGV Bordeaux-Toulouse et des différentes parties prenantes. Des rencontres préparatoires se mettent en place pour permettre à la CPDP de saisir le contexte territorial, les tenants et les aboutissants, les enjeux et les points de tension relatifs à l'infrastructure. Nous avons mis en évidence que **les choix relatifs aux personnes rencontrées au préalable par la CPDP, aux horaires et lieux de réunions, aux thématiques proposées, etc. sont autant d'éléments qui ont impacté le débat public.** Les pratiques de cette CPDP, en termes de

pratique de cette CPDP, a conduit à la métropolisation du débat d'une part, et à une asymétrie d'accès à l'information, d'autre part. Dans ce contexte, nous avons constaté que la procédure relative à la LGV Bordeaux-Toulouse contribue à rendre le projet public. Les premières réunions publiques conduisent la société civile à prendre conscience de l'enjeu que représente la LGV sur le territoire.

La manière dont les citoyens se mobilisent dépend également du contexte territorial dans lequel s'inscrit le débat. Nous avons relevé que dans le Bordelais, le projet de LGV Bordeaux-Toulouse a suscité un important mouvement de contestation. Le débat public CNDP a eu pour effet de renforcer l'*espace public autonome*. La dynamique locale a largement débordé le cadre des réunions instituées par la procédure.

A l'inverse, à Agen, Montauban et Toulouse, la LGV Bordeaux-Toulouse semble faire consensus. Dans ces trois secteurs, les échanges, durant les réunions publiques, sont essentiellement le fait des représentants politiques et institutionnels. La participation du « public » a été faible.

Enfin, nous avons relevé **l'ambigüité relative à la place de l'environnement dans le débat**. Un débat d'opportunité, en amont de toute étude de tracé, permet d'explorer les enjeux environnementaux sans qu'ils ne soient entravés par les préoccupations des riverains. Mais, en même temps, en l'absence de tracé, il est difficile de relever avec précision la réalité des dommages environnementaux de l'infrastructure sur le territoire. **De manière générale, nous avons mis en évidence que l'appropriation du projet par le « public » est difficile sans qu'un tracé soit matérialisé.**

Dès 2009, lorsqu'un tracé plus précis circule, de plus en plus de citoyens se sentent concernés par le projet et se mobilisent. Nous avons montré la manière dont se met en place une dynamique de concernement permettant de faire le lien entre une expérience individuelle et un problème public. Une nouvelle procédure participative se met en place, la concertation GPSO dont l'objectif est de réaliser un tracé de manière concertée. Le maître d'ouvrage considère que la question de l'opportunité du projet est hors-sujet, le débat public de 2005 ayant permis de répondre à cet aspect. Cette mise à part des citoyens au profit des riverains va contribuer à généraliser le conflit contre la LGV sur l'ensemble du tracé. Cette nouvelle procédure contribue également au renforcement de l'*espace public autonome* en rendant nécessaire la structuration d'une opinion collective et d'un compromis civique. De 2009 jusqu'à 2014, les associations mobilisées contre la LGV vont s'organiser, se réorganiser,

s'unir pour pouvoir peser sur la décision finale. **L'enjeu est de défendre l'idée d'une alternative crédible à la LGV Bordeaux-Toulouse en modernisant les voies existantes.** Un travail de collecte de documents, d'études, de rapports, etc. se met en place pour préparer un dossier solide à présenter lors de l'enquête d'utilité publique. De même, il s'agit de préparer le territoire à s'emparer de cet ultime dispositif participatif avant que le gouvernement ne tranche. Les militants vont alors sensibiliser la population et les élus locaux aux enjeux de la LGV tel que porté par le maître d'ouvrage et ainsi défendre leur alternative. Le compromis civique passé entre les associations membre de la *Coordination 47* leur permet de faire front et d'organiser un rapport de force en faveur du projet alternatif. L'enjeu pour les associations est de maintenir la question de l'opportunité du projet jusqu'à ce qu'elle soit de nouveau débattue lors de l'enquête publique. Un argumentaire a été réalisé afin de défendre une autre vision de l'intérêt général, une vision portée par le territoire lui-même.

Pour conclure, la procédure de débat public de 2005 contribue à rendre la LGV Bordeaux-Toulouse public et initie sa prise en charge par la société civile. Le processus de concertation a débuté dans le Bordelais dès 2005. Puis, la concertation GPSO en ouvrant ses portes avec un tracé précis participe à la propagation de la contestation sur l'ensemble du tracé. De nouvelles associations se créent et remobilisent le débat public pour s'informer. Afin de peser dans les débats, elles vont s'unir sur l'ensemble du tracé, de Bordeaux à Toulouse, et se mobiliser pour que leurs revendications soient prises en compte. Aussi, quand l'enquête d'utilité publique se met en place sur le territoire, les citoyens sont prêts à porter un avis. **L'espace public intermédiaire, ouvert par la procédure GPSO, a rendu visible la concurrence entre la vision de l'aménagement du territoire défendu par la société civile et la conception du maître d'ouvrage.** En ce sens, le projet de LGV Bordeaux-Toulouse est emblématique d'un point de vue démocratique car la succession de ces trois procédures participatives (débat public CNDP, concertation GPSO et enquête publique) ont permis aux citoyens d'être informés (débat public), de construire une vision globale de l'aménagement du territoire à opposer à la LGV (concertation GPSO) afin d'émettre une argumentation pertinente (enquête publique). Ce processus, qui a duré près de dix, a donné les moyens à la société civile de construire une position commune face à la LGV. La commission d'enquête, pour la première fois dans le cadre d'un projet d'aménagement de cette ampleur, a décidé de suivre l'avis du territoire et de rendre un avis négatif à l'utilité publique du projet.

Limites

En termes de méthodologie tout d'abord, le débat public s'est déroulé en 2005. Le travail d'enquête sur la LGV Bordeaux-Toulouse a débuté seulement en 2012. Certains enquêtés par exemple, bien que mentionnés dans le compte-rendu de la CPDP n'ont aucun souvenir de leur participation. Dans le même sens, les récits relatifs à des faits passés présentent une certaine déformation et des événements ont été réinterprétés sous un jour nouveau. Pour pallier ces distorsions, j'ai, dans la mesure du possible, tenter de rapprocher les témoignages avec les documents d'archive récoltés.

En ce qui concerne les entretiens réalisés auprès des opposants à la LGV Bordeaux-Toulouse, j'ai pu enquêter en toute liberté et obtenir facilement des rendez-vous. Cependant, j'ai rencontré des difficultés à être invitée à des réunions internes à la *Coordination 47*. Le maire d'Agen étant un fervent défenseur du projet, mes liens avec la municipalité n'ont pas toujours été compris par les différents protagonistes. A l'inverse, mon embauche à la mairie d'Agen m'a permis d'assister à des actions de soutien politique à la LGV parce que j'avais, au préalable été introduite par un élu.

De plus, nous n'avons peut-être pas creusé autant qu'elles le méritaient, les mobilisations relatives à la LGV Bordeaux-Hendaye. En effet, le travail effectué dans le cadre de la LGV Bordeaux-Toulouse peut se dupliquer dans le cadre de la LGV Bordeaux-Hendaye en prenant en compte le débat public CNDP de 2006 jusqu'à ce que les deux lignes soient regroupées sous le nom de GPSO. Selon cette perspective, la mobilisation dans le Pays-basque aurait été analysée et des comparaisons entre les deux lignes auraient pu se faire. Nous aurions sans doute découvert pourquoi le tronçon Dax-Hendaye n'a, finalement pas été soumis à l'enquête publique de 2014. Dans la mesure du possible, nous avons tout de même contribué à explorer les liens entre les mobilisations sur l'ensemble du tracé en donnant des exemples.

Prolongements

Depuis le mois de mars 2015, l'emplacement envisagé pour la future gare d'Agen est occupé par des Zadistes⁷²⁹. Une des associations membres de la *Coordination 47* soutient cette action afin, d'une part, de sensibiliser la population au risque de bétonisation des terres agricoles et, d'autre part, d'empêcher l'Agglomération d'Agen d'entamer les travaux de

⁷²⁹ ZAD : zone à défendre

voiries qui lui incombent. La mobilisation contre la LGV se poursuit sous d'autres formes, comme ici de l'occupation. Le gouvernement doit encore rendre sa décision en déclarant ou non le projet d'utilité publique. Si le gouvernement déclare le projet d'utilité publique, les associations d'opposant vont lancer un recours devant le Conseil d'Etat afin de faire invalider cette décision. Dans le cas contraire, si le gouvernement ne déclare pas le projet d'utilité publique, les collectivités territoriales, qui ont investi depuis les années 2000 dans les études, pour financer le débat public et la concertation GPSO, risquent de faire appel de la décision. Le financement du tronçon Tours-Bordeaux, actuellement en travaux, risque d'être mis à mal. Certaines collectivités ont annoncé qu'elles suspendraient leur contribution si la LGV Bordeaux-Toulouse ne se réalisait pas. Dans ce contexte, il serait donc intéressant de poursuivre les observations pour analyser comment la mobilisation citoyenne se reconfigure suite à la décision du gouvernement. En ce sens, il est possible de se demander si les citoyens sont capables d'empêcher un projet d'une telle ampleur de se réaliser, et si oui, dans quelle mesure.

Dans la seconde partie de cette thèse, nous avons ouvert la réflexion concernant certaines missions réalisées dans le cadre de la convention Cifre signée entre la Ville d'Agen et le laboratoire de recherche auquel je suis intégrée.

Nous avons expliqué les raisons ayant conduit à l'ouverture du terrain « mairie ». Nous avons décrit le contexte de recherche particulier induit par la réalisation d'une thèse Cifre en SHS et au sein d'une collectivité territoriale. « Faire l'action publique » et analyser ses effets ne sont pas toujours n'est postures facilement conciliables. Cette situation a produit des effets à la fois sur ma pratique en tant que chargée de mission que sur ma pratique de recherche. J'ai donc dû prendre de la distance vis-à-vis de l'objet d'étude pour pouvoir analyser mon propre travail et me considérer, moi-même, comme une personne que j'ai enquêtée.

Nous avons étudié les *conseils de quartier* au regard de la portée du dispositif et du renforcement de la dynamique civique. De manière générale, nous avons montré que les citoyens qui devenaient conseillers de quartier entraient dans un processus de politisation. Ils acquièrent de nouvelles compétences qui ont été investies dans le cadre de leurs missions au sein du *conseil de quartier*. Pour certains conseillers, la participation a engendré des bifurcations dans leur trajectoire individuelle. Nous avons identifié la présence de conseillers

de quartier sur les listes électorales lors des élections municipales de 2014 et certains ont d'ailleurs été élus.

Puis, nous avons analysé la dynamique civique qui s'est déployées lors de la mise en place des trois dispositifs *d'aménagement concerté* des espaces publics dont la municipalité m'a confiée la mise en œuvre. Nous avons montré que dans les quartiers de Montanou et de Tapie, l'ouverture de l'espace *d'aménagement concerté* constitue une ressource permettant aux habitants de peser davantage dans la cadre des *conseils de quartier*. Dans ces deux cas, nous avons donc montré qu'il existe une grande porosité entre ces deux *espaces publics intermédiaires* : *aménagement concerté* et *conseil de quartier*. Cette porosité s'explique en raison de la bonne intégration de certains conseillers de quartier dans les « cités » concernées, permettant ainsi de faire le lien entre les habitants, les projets et la municipalité. A la différence du quartier de Barleté, nous avons décrit le contexte conflictuel entre les habitants de la « cité » et les membres du *conseil de quartier*. Parce que le *projet d'aménagement concerté* des espaces verts du quartier de Barleté était accompagné par le concierge de la « cité », parce que le lien entre processus participatif et processus décisionnel était direct, parce que les élus municipaux co-animaient les réunions et les services de la mairie étaient réactifs, alors, sur la durée de la procédure, les habitants se sont massivement impliqués. En effet, quand les préoccupations des habitants trouvent écho auprès de la sphère politique, alors ceux-ci s'investissent. Cependant, la mobilisation dans le quartier de Barleté ne s'est pas prolongée au-delà du dispositif *d'aménagement concerté*.

Enfin, dans les trois quartiers étudiés, la mise en place d'une ingénierie participative adaptée au contexte local, la présence d'un animateur des débats pour faire le lien entre la municipalité et les habitants sont également des facteurs ayant contribué à la réussite de chaque *projet d'aménagement concerté* des espaces publics.

BIBLIOGRAPHIE

Alabaladejo C. et Casabianca F., « Eléments pour un débat autour des pratiques de recherche-action », dans *Etudes Recherches Systèmes Agraires et Développement*, 1997.

Audhui J., « Les grands aménageurs et le débat public : premières expériences », dans Simard, L., Lepage L., J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier. (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 95-105.

Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005.

Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique », in Bacqué M.-H. et al (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, la Découverte, 2005.

Bacqué M.-H., « Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux Etats-Unis et politique de la ville en France », in Bacqué M.-H., et al. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, la Découverte, 2005, p. 81-99.

Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., « La démocratie participative, modèles et enjeux », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p. 293-307.

Bacqué M.-H., Sintomer Y. (sous la direction de), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, la Découverte, 2012.

Bacqué M.-H. et Sintomer Y., « Le temps long de la participation », in Bacqué M.-H. et Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative, histoire et généalogie*, 2012.

Baggioni V., Ballan E., Duch J.-F., « Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ? », in Mermet L. et al. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.73-94.

Ballan E., « Démocratie et environnement, un mariage arrangé », *Territoires*, 516, 2011, p. 28-29.

Barbier R., « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », *Natures Sciences et Sociétés*, 13 (3), 2005, p. 258-265.

Barbier R., Bedu C., Buclet N., « Portée et limites du dispositif "jury citoyen". Réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », *Politix*, (86), 2009, p. 189-207.

Barbier R. Larrue C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », De Boeck Supérieur in *Participations* 2011/1 - N° 1 - pages 67 à 104

Barbier R., « Démocratie écologique », in Castillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire*

de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie-ecologique>.

Barthe Y., « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique. » *In Politix*, Vol. 15, N°57. Premier trimestre 2002. pp. 57-78.

Baudelle G., Guy C., Mérenne-Schoumaker B., *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Didact Géographie, 2011, 281 p.

Benoît A.-M. et Pujas V., « Les nouvelles exigences de la responsabilité politique », dans Perrineau P., *Le désenchantement démocratique*, Editions de l'Aube, 2003, p. 37-66.

Bernard H. « L'implication et la participation des habitants dans le développement de leur quartier : un facteur de citoyenneté », dans *Les intermittences de la Démocratie*, 2001.

Berger M. et Charles J., « Persona non grata. Au seuil de la participation », *Participations*, 2014/2 N° 9, p. 5-36.

Bertheleu H., Neveu C., « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de débat public à Tours », *Espaces et sociétés*, 123, 2006, p. 37-51.

Beuret J.-E., Pennanguer S., Tartarin F., « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », *Natures Sciences Sociétés*, 14 (1), 2006, p. 30-42.

Beuret J.-E., Cadoret A., « Une gouvernance territoriale endogène de l'environnement: contours et enjeux », *3èmes journées de recherches en sciences sociales INRA SFER CIRAD*, décembre 2009

Beuret J.-E., Cadoret A., « La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ? », *Journée d'étude « La Fabrique participative de l'action publique »*, Aix-en-Provence, 11 février 2011, manuscrit.

Beuret J.-E., Cadoret A., « Retour d'expériences sur la concertation vues par les acteurs environnements et les élus locaux », *étude réalisée pour l'ADEME*, Octobre 2011.

Biewener C. et Bacqué M.-H., « Empowerment, développement et féminisme : entre projet de transformation sociale et néolibéralisme », in Bacqué M.-H. et Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative, histoire et généalogie*, 2012.

Blanc H., « Débat public et décision », dans Simard, L., Lepage L., J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier. (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 51-60.

Blatrix C., « Vers une 'démocratie participative' ? Le cas de l'enquête publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 299-313.

Blatrix C., *La « démocratie participative », de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de science politique, Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, 2000.

Blatrix C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix, Revue des sciences sociales du politique*, vol. 15, n°57, 2002, pages 79 à 102.

Blatrix C., « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard, Dubreuil B., Lefebvre R. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 43-56.

Blatrix C., « Scènes, coulisses et interstices du débat public », introduction au chapitre 3, in Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard-Dubreuil, Rémi Lefebvre, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Recherches, 2007.

Blatrix C., « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 2009/2 n° 74, p. 97-97.

Blatrix C., « Synthèse de la littérature et des débats récents. Compte-rendu du séminaire permanent du programme CDE, séance du 10 juin 2009 “Qui est vraiment prêt pour évaluer la concertation ?” », 2009.

Blatrix C., « Chapitre 8 / Concertation et débat public », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010 p. 213-242.

Blondiaux L., *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Le Seuil, 1998.

Blondiaux L. et Fourniau J.-M. (dir.), *Démocratie et participation : un état des savoirs*, Bruxelles, De Boeck, *Participations* n° 1, 2001.

Blondiaux L., « Les théories contemporaines de l'opinion publique : un retour aux « classiques », *Hermès*, n°31, 2001.

Blondiaux L. et Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, Vol.15, p.17-35, 2002.

Blondiaux L., « L'idée d'une démocratie participative : enjeux impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005.

Blondiaux L., « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Revue Mouvements* n° 50, juin 2007.

Blondiaux L., « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique », *Revue française de science politique*, 57 (6), décembre 2007, p. 759-774.

Blondiaux L., « Démocratie délibérative VS démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 30, 2008, p. 131-147.

Blondiaux L., « Participation, il faut contraindre les élus à la vertu », interview dans *Territoires*, Avril 2008.

Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des Idées, Seuil, p.112, 2008.

Blondiaux L. et Sintomer Y., *L'impératif délibératif*, Presses universitaires de France, Rue Descartes, 2009, n°63, p.28-38.

Blondiaux L., « Un débat sans conséquences ? Quelques remarques de conclusion sur les effets du débat public sur la controverse autour de la ligne THT du Lot », dans Boy D. et Brugidou M. (coord.), *Le débat public, un risque démocratique ? L'exemple de la mobilisation autour d'une ligne à très haute tension*. Editions TEC et DOC, 2009.

Blondiaux L. et Fourniau J. M., « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », De Boeck Supérieur in *Participations* 2011/1 - N° 1 - pages 8 à 35.

Bonnaïfous A., Crozet Y., « Evaluation, dévaluation ou réévaluation des lignes à grande vitesse ? », *les Cahiers Scientifiques du Transport*, N° 32/1997 - Pages 45-55.

Boullier D., « Choses du public et choses du politique : pour une anthropologie des inouïes », dans *Les intermittences de la Démocratie*, 2001.

Bouquillion P. et Pailliat I., « Techniques d'information et de communication et développement des territoires : vers de nouveaux rapports entre l'état et les collectivités territoriales ? », *Études de communication*, 26, 2003.

Bourg D., « Les trois scénarios de l'écologie: Fondamentaliste, autoritaire ou démocratique? » dans la *Revue Esprit*, 1997, p 5 à 16.

Bourg D. et Boy D., *Conférences de citoyens, mode d'emploi: les enjeux de la démocratie participative*, Descartes & Cie, 2005.

Bourg D. et Whiteside K., *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, dans la République des Idées, éditions Seuil, 2010.

Boy D., Donnet Kamel D., Roqueplo P., « Un exemple de démocratie participative : la « conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés. In: *Revue française de science politique*, 50e année, n°4-5, 2000. pp. 779-810.

Boy D., « Les nouveaux modes de délibération », *Annales des Mines*, avril 2002, p 67-82.

Boy D., « Les nouveaux modes de délibération », dans Perrineau P., *Le désenchantement démocratique*, éditions de l'Aube, 2003, p. 291-307.

Boy D., « La place de la question environnementale dans le débat public », *Regards croisés sur l'économie*, 2009/2 n° 6, p. 48-55.

Boy D. et Brugidou M. (coordonnateurs), *Le débat public, un risque démocratique ? L'exemple de la mobilisation autour d'une ligne à très haute tension*. Editions TEC et DOC, 2009.

Bratosin S., *La concertation. Forme symbolique de l'action collective*, Logiques sociales, L'Harmattan, Paris, 2001, p.285.

Bresson Gillet S., (doctorante SIC), « L'enjeu communicationnel du débat public ITER en Provence », article mis en ligne par l'auteure en janvier 2010.

Brunet, R., Ferras, R. & Théry, H., *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Reclus La Documentation Française, Paris, 1998.

Callé P., (doctorant à l'IEP – Lyon), « Les associations, entre intérêt général et utilité sociale », dans la Revue internationale de l'économie sociale, n°283, 2002, p 46 à 52.

Callon M., Lascoume P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001.

Carrel M., *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*. Thèse de sociologie, Université Paris V- René Descartes, 2004.

Carrel M., « Faire participer. Politique de la ville et participation des habitants en France, dans une perspective comparée », Congrès de l'AFS, février 2004.

Carrel M., « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », article paru dans *Politix*, n°75, 2006.

Carrel M., « Pauvreté, citoyenneté et participation : quatre positions dans le débat sur la « participation des habitants » », dans Catherine Neveu, 2007, *Cultures et pratiques participatives, une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan, Logiques politiques, p 95-112.

Carrel M., « La démocratie participative dans les quartiers populaires. Obstacles et leviers ». Débat du 3 avril 2008 paru dans *Les cahiers du Pôle*, p.35, 2008

Carrel M., Ion J., Neveu C. et. (dir.), *Les intermittences de la démocratie : Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, l'Harmattan, 2009.

Carrel M., « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », dans Carrel M, Ion J., Neveu C ; (dir.), *Les intermittences de la Démocratie. Formes d'action et visibilité dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009.

Cefaï D., *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*. Paris, La Découverte, 2007

Chambru M., "L'espace public contemporain au prisme des formes de résistance à l'injonction participative. Le cas des débats publics sur le programme électro-nucléaire", communication à la deuxième journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 2011.

Chaskiel P. et Suraud M.G., « Travailleur ou citoyen ? L'après-catastrophe de l'usine AZF comme enjeu public », *Natures Sciences Sociétés*, 2007/4 Vol. 15, p. 370-378.

Chateauraynaud F., « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », 2007, dans *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, n°136, pp129-148.

Chateauraynaud F. et Fourniau J.M., « La portée des dispositifs participatifs face au retour du conflit » in Fourniau J.M. (dir.), *La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels*, rapport de recherche pour le programme CDE, IFSTTAR et MEDDE, 2012.

Chaumet M., *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Les Editions Juris Service, 1993.

- Chevallier J.**, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 203-217.
- Claeys-Mekdade C.**, « Qu'est-ce qu'une population concernée ? L'exemple camarguais », *Géocarrefour* 76(3), Lyon, 2001, p. 217-223.
- Claeys-Mekdade C.**, « La participation environnementale à la française : le citoyen, l'État... et le sociologue », *Vertigo*, 7 (3), 2006, <http://vertigo.revues.org/8446>.
- Claeys-Mekdade C., Leborgne M., Ballan E.**, « Cadrer la procédure de concertation pour construire la confiance ? Arles, Marseille, le Verdon », in Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, l'Harmattan, 2009.
- Clarke J. et Vannini L.**, « L'enrôlement des gens ordinaires » L'évitement du politique au cœur des nouvelles stratégies gouvernementales ?, *Participations*, 2013/2 N° 6, p. 167-189.
- Cossart P.**, « S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force (1868-1939) », dans M.-H. Bacqué et Y. Sintomer, *La démocratie participative, histoire et généalogie*, 2012.
- Côté G., Gagnon C.**, « Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma) », *Nouvelles pratiques sociales* 18 (1), 2005, p. 57-72.
- D'Almeida N.**, « De l'environnement au développement durable, l'institution d'un objet et la configuration d'une question », *Communication et organisation*, 2005.
- Deboulet A.**, « De l'épreuve à l'enjeu urbain : mobilisations collectives autour de la démolition et du délogement », dans *Les intermittences de la Démocratie*, 2001.
- De Carlo L.**, « Concertation, apprentissage collectif, conflits et créativité », dans Simard, L., Lepage L., J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier. (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 153-164.
- Delaplace M., Bazin S., Beckerich C., Blanquart C.**, *Les enjeux et opportunités de la Grande Vitesse Ferroviaire en termes de développement local et de développement durable : une analyse fondée sur la production et l'appropriation des innovations de services*, Rapport de recherche, Université de Reims-Champagne-Ardenne, 2013, p.188.
- De Lavergne C.**, « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », dans *Recherches Qualitatives*, Hors série numéro 3, Actes du colloque Bilan et perspectives de la recherche qualitative, 2007
- De Maillard J. et Sintomer Y.**, « The limits to local participation and deliberation in the French politique de la ville » in *European Journal of Political Research*, 2007, p. 503-529.
- Domard J.**, *S'entendre pour se faire entendre. La contestation anti-OGM en région Midi-Pyrénées, entre espace public autonome, sphère politique et sphère professionnelle*. Thèse en Sciences de l'Information et de la Communication, Université Toulouse 3- Paul Sabatier, 2014.
- Donzel A.**, « L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée », *Techniques, territoires et sociétés*, Projet d'infrastructures et débat public, n°31, p.61-71, 1996.

Duchesne S. et Haegel F. avec Braconnier C., Hamidi C., Lefébure P., Maurer S. et Sherrer V., « Politisation et conflictualisation : de la compétence à l'implication », dans Perrineau P., *Le désenchantement démocratique*, Editions de l'Aube, 2003, p. 107-129.

Dupeyris A., *Comprendre Habermas*, Paris, Armand Collin, 2009.

Duran P. et Thoenig J.C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », in *Revue française de science politique*, 46^e année, n°4, 1996.

Dziedzicki J. M., « La médiation : un nécessaire mais insuffisant instrument de gestion des conflits d'aménagement », dans Simard, L., Lepage L., J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier. (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 185-197.

Dziedzicki J. M., « Quand le débat ne fait plus débat : point de vue d'un maître d'ouvrage », in Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard, Dubreuil B., Lefebvre R. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 286-296.

Essig P., « Le concept TGV, des origines au TGV pendulaire », *les Cahiers Scientifiques du Transport*, N° 32/1997, Pages 35-44.

Fourniau J.-M., « La portée des contestations du TGV Méditerranée » dans *Écologie politique*, 1997, n°21, p. 61.

Fourniau J.-M., « Les trois scènes de l'institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement », dans Simard L. et al. (dir.), *Le Débat public en apprentissage*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 241-256.

Fourniau J.-M., « "Citoyen en tant que riverain" : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 286-296.

Fourniau J.-M., « L'institutionnalisation du débat public », mars 2007, (www.ceras-projet.com)

Fourniau J.-M., « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », dans *Revue européenne des sciences sociales*, 2007.

Fourniau J.-M., « La sélection des participants dans les dispositifs de démocratie participative : un citoyen plus amateur qu'ordinaire », <halshs-00432696>, 2008.

Fourniau J.-M., « Des questionnements sur les effets de la participation du public à la modélisation de sa portée », 2010, dans *Concepts* (<http://concertation.hypotheses.org>)

Fourniau J.M., « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, Vol. 17, n°1, p 70-93, 2011.

Fourniau J.M. (dir.), *La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels*, rapport de recherche pour le programme CDE, IFSTTAR et MEDDE, 2012.

Frydman B., « Habermas et la société civile », dans Frydman B. (dir.), *La société civile et ses droits*, Bruylant, Penser le droit, 2004.

Fung A. et Wright E., « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », in Bacqué M.-H. et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p. 49-80.

Gadras S., « La médiation politique comme cadre d'analyse de l'évolution des pratiques de communication au sein de l'espace public local », in *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2010/2 Dossier 2010, p. 12-25.

Garraud P., « Le maire urbain français : un entrepreneur politique », article de Working Paper n°10, Barcelona, 1989.

Galochet M., « Guy Baudelle, Catherine Guy, Bernadette Mérenne-Schoumaker : Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats. », in *Territoire en mouvement*, 2013, <http://tem.revues.org/2057>

Gardère E. et Gardère J.-P., *Démocratie participative et communication territoriale. Vers la micro-représentativité*. Paris, l'Harmattan, 2008.

Garraud P., « Le maire urbain français : un entrepreneur politique », article de Working Paper n°10, Barcelona, 1989.

Garraud P., « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, p.17-41.

Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Gaudin J.-P., *La démocratie participative*. Paris, Armand Colin, 2013 (2^{ème} édition), p 128.

Gautier C. et Valluy J., « Générations futures et intérêt général. Éléments de réflexion à partir du débat sur le «développement durable». » In *Politix*, Vol.11, n°42. 2^{ème} trimestre 1998, pp. 7-36.

Gaxie D., Editions Le Seuil. Le cens caché. In: Réseaux, 1987, volume 5 n°22. pp. 29-51.

Guérin M., *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains*, Paris, La documentation Française, 2005.

Gourgues G. et al., « Gouvernamentalité et participation », Lectures critiques, *Participations*, 2013/2 N°6

Gourgues G., *Les politiques de démocratie participative*, Presses universitaires de Grenoble (PUG), Col. Libre Cours, 2013, 148 p.

Grunberg G. et Mayer N., « Démocratie représentative, démocratie participative », dans Perrineau P., *Le désenchantement démocratique*, Editions de l'Aube, 2003, p. 215-230.

Groux G., « Crise de la médiation et mouvements sociaux : vers une démocratie de l'entre-deux ? » dans Perrineau P., *Le désenchantement démocratique*, Editions de l'Aube, 2003, p. 231-242.

Groux G., « Affaiblissement de la citoyenneté ... et nouvelles formes d'engagement citoyen », dans *Les démocraties ingouvernables*, Cahiers Français n° 356, mai-juin 2010.

- Habermas J.**, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1962, Réédition 1993.
- Habermas J.**, *La technique et la science comme « idéologie »*, Gallimard, Paris, 1973.
- Habermas J.**, *Théorie de l'agir communicationnel. Tome 1. Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*. Fayard. L'espace du politique, 1987.
- Habermas J.**, *Théorie de l'agir communicationnel. Tome 2. Pour une critique de la raison fonctionnaliste*. Fayard. L'espace du politique, 1987.
- Habermas J.**, *L'espace public*, Paris. Edition Payot, 1990.
- Habermas J.**, « "L'espace public", 30 ans après. » *In Quaderni*, n°18, automne 1992. *Les espaces publics*. pp. 161-191.
- Habermas J.**, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris. Editions Gallimard, 1997.
- Habermas J.**, *L'éthique de la discussion et la question de la vérité*, Paris, éd. Grasset, 2003.
- Hayat S. et Sintomer Y.**, « Repenser la représentation politique », *Raisons politiques*, 2013/2 N° 50, p. 5-11.
- Hirschman A.**, *Défection et prise de parole*, 1970, réédition Fayard, coll. « L'espace du politique », 1995.
- Jobert A.**, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. » *In Politix*. Vol. 11, N°42. Deuxième trimestre 1998. pp. 67-92.
- Jobert A.**, « Dans les salles, trop d'acteurs, jamais assez de public ... », *in* Carrel M., Ion J, Neveu C. et. (dir.), *Les intermittences de la démocratie : Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, l'Harmattan, 2009, p. 49-63.
- Jouve B.**, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 2005/2 Vol. 55, p. 317-337.
- La Branche S.**, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », *VertigO*, 9 (1), 2009, (<http://vertigo.revues.org/8346>)
- Lascoumes P. et Le Galès P.**, *Gouverner par les instruments*, Académique, Presses de Sciences Po, 2005
- Laurans Y., Dubien I.**, « Concertation dans les choix publics d'environnement, les conditions d'une résolution négociée. Analyse à propos des lignes électriques », *in* Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 199-213.
- Leborgne M.**, « La construction sociale de la confiance : une condition du processus d'apprentissage cognitif des acteurs des débats publics ? », dans Simard, L., Lepage L., J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier. (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 133-143.
- Leborgne M.**, « Les dynamiques du tissu associatif régional comme indicateur de la portée des débats » *in* Fourniau J.M. (dir.), *La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de*

la participation du public aux processus décisionnels, rapport de recherche pour le programme CDE, IFSTTAR et MEDDE, 2012.

Le Bourhis J.-P., « DRE, DRAE, DIREN, DREAL. Eléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'Environnement en France » in *Pour mémoire, Revue du Comité d'histoire du MEEDDM*, n° 6, pages 9-23, 2009.

Lefebvre R., « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », in Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La découverte, 2007, p. 210-218.

Lefébure P., « La CPDP sur l'extension du tramway à Paris (2006) comme occasion d'interroger les ambiguïtés du débat public » in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007.

Lolive J., « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », in *Politix*. Vol. 10, N°39. Troisième trimestre 1997. pp. 109-130.

Lolive J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, l'Harmattan, 1999.

Lolive J., « Les politiques à « boîte noire » sont-elles négociables ? », dans *Gestion négociée des territoires et politiques publiques*, Espaces et Sociétés n° 97-98, Paris, l'Harmattan, 1999.

Loncle P. et Rouyer A., « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue française des affaires sociales*, 2004/4 n° 4, p. 133-154.

Mabileau A., « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs* n°73, *Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 1995.

Mabileau A., « Les génies invisibles du local. Faux semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue Française de Sciences Politiques*, p.340-376, 1997.

Mabileau A., *A la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen*, PUF, 1999.

Malsan S., « La nécessité de la participation est-elle toujours argumentée par un besoin de plus de démocratie ? » Enquête, *Revue du MAUSS*, 2005/2 no 26, p. 231-248.

Manin B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, 33, 1985.

Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1996.

Manin B., « Délibération et discussion », *Revue suisse de science politique*, vol.10, n°42, 2004.

Manin B., « Les bonnes conditions d'une délibération », séminaire de la fondation « Notre Europe », Paris, 6 avril 2006.

Marcant O. et Lamare K., « Espaces publics et co-construction de l'intérêt général : apprentissages croisés des acteurs », in Revel M. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

Massardier G., « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation "adhocratique". Le cas de la rivière Verdon en France », *VertigO*, Hors Série 6, 2009, (<http://www.erudit.org/revue/vertigo/2009/v/nhs1/044559ar.pdf>)

Mathieu L., « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, 2007/1 n° 77, p. 131-151.

Mazeaud A. et al., « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2012/1 N° 2, p. 5-29.

Mazeaud A. et Talpin J., « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, 2010/3 Vol. 1, p. 357-374.

Menerault P., « Le TGV-Nord est-il soluble dans les « figures de la concertation à la française » ? », *les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 32/1997, Pages 85-104.

Mermet L., Dubien I., Emerit A., Laurans Y., « Les porteurs de projet face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Politiques et Management Publics* 22 (1), 2004, p. 1-22.

Mermet L., « La "concertation" : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », *Négociations* (5), 2006, p. 75-79.

Mermet L., « Débattre, sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M. et al.(dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 369-380.

Mermet L., « La concertation ne supprime pas les conflits, elle les explicite », interview dans le *Journal de l'Environnement* du 12 février 2007.

Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, l'Harmattan, 2009.

Micoud A., « Une nébuleuse associative au service de l'environnement », *Sciences Humaines*, n°49, 2005, p.7.

Miège B., *L'espace public contemporain*, Presse universitaire de Grenoble, 2010.

Molénat X., « La démocratie participative », *Sciences Humaines*, N°201, p.25-29, 2009.

Mollard E., « Idéal démocratique et idéal environnemental : Analyse comparée des pouvoirs territoriaux en France et au Mexique », *VertigO*, 9 (1), 2009, <http://vertigo.revues.org/8391>

Monnoyer-Smith L., « Instituer le débat public : un apprentissage à la française », *Hermès, La Revue*, 2007/1 n° 47, p. 19-28.

Moreau Défarges P., *La gouvernance*, Que sais-je ? 2003

Morvan A., « Recherche-action », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <http://www.dicopart.fr/fr/dico/recherche-action>

Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique » dans *Revue française de sociologie*, 2000.

Neveu E., *Sociologie des mouvements sociaux*, collection Repères, 1996

Neveu C., « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 186-209.

Neveu C., « Habitants, citoyens : interroger les catégories », in Bacqué M.-H. et Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative, histoire et généalogie*, 2012.

Ollivier-Trigalo M. et Rui S. « La mise en discussion publique des projets comme expérience », *Metropolis*, n°108/109, 2002, pp. 84-87.

Paillart I., « Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication », *Pouvoirs* n°73, *La démocratie municipale*, avril 1995, p.69-78.

Paillart I., *L'espace public et l'emprise de la communication*, Ellug, 1995

Peretti-Watel P., *La société du risque*, Paris, La Découverte « Repères », 2010.

Perrineau P., *Le désenchantement démocratique*, éditions de l'Aube, 2003.

Pestre D., « Les sciences entre démiurgie, états de fait économiques et démocratie. Aperçu historique, situation présente, principes normatifs », in Bacqué M.-H. et Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative, histoire et généalogie*, 2012.

Petiteau N., « De l'intérêt général à l'utilité sociale ? La reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne », 2004.

Petiteville F., « L'administration française en « modernisation » à travers quatre chantiers de réforme », Institut européen d'administration publique, 1998.

Picard J.-F. et Beltran A., « D'où viens-tu TGV ? », *Revue Générale des chemins de Fer*, 1994.

Pichon P., « La prise en compte des compétences des habitants et des usagers dans les projets urbains », dans *Les intermittences de la Démocratie*, 2001.

Piechaczyk X., « Peut-on être expert en débat public ? », *Annales des Ponts et Chaussées - Ingénieur Science Société*, 92, 1999, p. 47-52.

Pinson D., «Le projet urbain », dans *Gouverner par les instruments*. Presse de science PO, 2004

Pourtois H., « Présentation critique de *La contre démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, de Pierre Rosenvallon », *La Revue Nouvelle*, 2008.

Prémat C., « Pourquoi délibérer ? Le cas du débat public portant sur le grand contournement de Bordeaux », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2010.

Puyfaucher J.-P., « Intelligence collective et cohésion sociale : les limites de la médiation et le rôle créateur du débat public », dans Simard, L., Lepage L., J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier. (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 207-220.

Ramirez Gallegos F., « Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur : le cas des municipalités indigènes », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005.

Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau JM., Hériard-Dubreuil B., Lefebvre R., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Recherches, 2007.

Revel M., « Les dynamiques du débat public : l'exemple de six débats publics », in Revel M., et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 239-251.

Reverdy T., « Entre « schéma » et « projet », le pilotage conflictuel d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux » dans Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, l'Harmattan, 2009, p 45.

Reynié D., « La crise démocratique de l'obéissance », dans Perrineau P., *Le désenchantement démocratique*, Editions de l'Aube, 2003, p. 37-66.

Rollant R., « De la légitimation des acteurs à la légitimité du débat public (p178) – Analyse du débat public concernant le grand contournement de bordeaux » In M. Revel et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 2007.

Rosanvallon P., *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Editions du Seuil, 2006.

Rosenberg S., « Participation des habitants : des luttes urbaines à l'institutionnalisation ? », dans *Les intermittences de la Démocratie*, 2001.

Roussin J., « Délibérer à l'épreuve de la démocratie », *Participations*, 2013/2 N°6, p215-226.

Ruez D., « Faire de l'enquête publique l'affaire de chaque citoyen », dans Simard, L. et al.(dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 61-67.

Rui S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *Annales des Ponts et Chaussées - Ingénieur Science Société*, 92, 1999, p. 52-57.

Rui S., M. Ollivier-Trigalo et J-M. Fourniau, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 1 - L'expérience de la mise en discussion publique des projets d'aménagement : identités et légitimités plurielles. Ateliers de bilan du débat public*, Paris, Les collections de l'Inrets, rapport n° 240, 2001.

Rui S., « Le débat public comme exercice de la citoyenneté », *Les cahiers du Conseil général des Ponts et Chaussées*, n°6, septembre 2002, pp.18-21.

Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

Rui S. «Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente», in Fourniau, Lepage, Simard, Gariépy et Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, l'Harmattan, 2005, p. 77-86.

- Rui S. et Villechaise-Deupont A.**, « Les associations face à la participation institutionnelle : les ressorts d'une adhésion distanciée. », *Espaces et Sociétés*, n°123, 2005.
- Rui S.**, « Ressorts et incidences de l'autorité du garant sur les débats publics. Des commissions de suivi Bianco à la CNDP », in Revel M., Blatrix C., Blondiaux, L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 101-111.
- Rui S.**, «Débat public et grands projets. La performance délibérative en question», *Rapport annuel du Conseil d'Analyse Stratégique*, La Documentation française, 2007.
- Rui S.**, «Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée», in M. Carrel, J. Ion, C. Neveu (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009
- Rui S.**, «Les développements de la démocratie participative », dans *Les démocraties ingouvernables*, Cahiers Français n° 356, mai-juin 2010, p 69-74.
- Rui S.**, «La concurrence des espaces publics. Les mouvements sociaux contre la participation?», in B. Jouve (dir.), *La participation politique et ses défis: territoires, action collective et registres*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2010.
- Rui S.**, « Réflexivité », in Paugam Serge (dir.), *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-Je ? », 2010, p. 21-22.
- Rumpala Y.**, « Le “développement durable” appelle-t-il davantage de démocratie? Quand le “développement durable” rencontre la “gouvernance”... », *VertigO*, 8 (2), 2008, <http://vertigo.revues.org/4996>
- Sadran P.**, « Les carences de l' « Acte II », dans *Décentralisation, Etat et Territoire*, Cahiers français n°318, janvier-février 2004, p. 73-79.
- Sauvé J.M.**, Conférence inaugurale du Cycle « La démocratie environnementale aujourd'hui», Paris, Conseil d'État, 2010.
- Simard L.**, *Conduite de projets et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse de sociologie de l'Institut d'études politiques de Paris, 2003
- Simard, L., Lepage L., J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier. (dir.)**, *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan, 2005.
- Simard L.**, « L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public ? » dans Simard, L. et al. (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 119-131.
- Simard L., Fourniau J.-M.**, « Ce que débattre nous apprend. Eléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in Revel M. et al (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 318-331.
- Sintomer Y.**, *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, Découverte, 1999.

- Sintomer Y.**, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 2008/3 n° 31, p. 115-133.
- Sintomer Y. et Talpin J.**, « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons politiques*, 2011/2 n°42, p. 5-15.
- Sintomer Y.**, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in Bacqué M.-H. et Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative, histoire et généalogie*, 2012.
- Subra P.**, « Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement », *Géocarrefour*, vol. 81/4, 2006.
- Subra P.**, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, 2008.
- Sue R.**, *La société civile face au pouvoir*, Coll. La bibliothèque du citoyen, Presse de Science PO, 2003.
- Suraud M.G.**, « L'espace public », *Communication*, Vol. 24/2, 2006, p 9-28.
- Suraud M.G.**, *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la concertation*. La documentation française, coll. « Réponse environnement », Paris, 2007.
- Suraud M.G.**, « Communication ou délibération : les échanges dans la société civile », *Hermès* 47, 2007.
- Suraud M.G.**, « “Espaces publics intermédiaires” et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in Mermet L., Berlan-Darqué M. (dir.), *Environnement : décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 215-233.
- Suraud M.G.**, « La thématization des risques industriels majeurs en France : la concurrence «participative» comme enjeu », *VertigO*, Volume 13, Numéro 3, 2013.
- Suraud M.G.**, « La contestation des « nanos » : redéfinir la notion de « politisation de la science », *Les Enjeux de l'Information et de la Communication*, 2013.
- Suraud M.G.**, « L'espace public des risques », *Revue française des sciences de l'information et de la communication*, n°4, 2014.
- Swinnen H.**, « La démocratie participative dans le processus local : le cas de la ville d'Utrecht (Pays-Bas) », in Bacqué M.-H. et al.(dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, collection la Découverte, 2005, p. 179-195.
- Talpin J.**, « Jouer les bons citoyens » Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs, *Politix*, 2006/3 n° 75, p. 11-31.
- Talpin J.**, « Ces moments qui façonnent les hommes » Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, p. 91-115.
- Touzard H.**, « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique », *Négociations* (5), 2006, p. 69-74.

Tricoire J. et Soulié C., *Le grand livre du TGV*, Paris, La vie du rail, 2004.

Vandeveldt J.-C., « L'outarde et le TGV : une controverse sur les compensations pour atteintes à la biodiversité », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [Online], Volume 13 Numéro 2 | septembre 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/14040>

Van Trier W. E., « La recherche-action » in *Déviance et société*, 1980 - Vol. 4 - N°2. pp. 179-193.

Vermeersch S., « Entre individualisation et participation : l'engagement associatif bénévole », *Revue française de sociologie*, 2004/4 Vol. 45, p. 681-710.

Villalba B., « L'environnement, priorité secondaire ... », *Territoires*, 516, 2011, p. 22-27

Wuhl S., « La démocratie participative en France : repères historiques », dans *Participation aux affaires publiques : démocratie et citoyenneté*, 2008

Zask J., « Pourquoi un public en démocratie ? Dewey versus Lippmann » Présentation des textes de Walter Lippmann, « Le public fantôme » (1925) et de John Dewey, « Le public et ses problèmes » (1927), *Hermès, La Revue*, 2001/3 n° 31, p. 61-66.

Zembri P., « Les fondements de la remise en cause du Schéma Directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse : des faiblesses avant tout structurelles », *In les Annales de Géographie*, 1997, n°593-594. pp. 183-194.

Documents administratifs et autres documents

Centre d'analyse stratégique, *La participation des citoyens et l'action publique*, rapport et document, la Documentation française, Paris, 2008.

DATAR, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Éléments de diagnostic et orientations*, rapport publié en 2003.

France Nature Environnement, *Évaluation du fonctionnement des commissions locales d'information et de surveillance et prospective*, Étude réalisée avec le soutien du Ministère de l'Écologie, Paris, 2006.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international*, Document N°C(72)128, Paris, 1972.

OCDE, *Des citoyens partenaires*, Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques, Paris, Les éditions de l'OCDE, 2002, http://www.bourgogne.gouv.fr/assets/bourgogne/files/dvlpt_durable/OCDE_participation_des_citoyens.pdf

Questiaux N., études du Conseil d'Etat intitulée « l'utilité publique d'aujourd'hui », adoptée le 25 novembre 1999.

Rapport de présentation du Schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse - mai 1991. Ministère de l'équipement, du logement et des transports.

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE.....6

CHAPITRE I – LA PARTICIPATION DES CITOYENS : DE L’EMERGENCE D’UNE NORME POLITIQUE A UNE RECONFIGURATION DE L’ACTION ETATIQUE 11

<i>I. La construction de l’objet « participation des citoyens »</i>	11
I.1. La démocratie participative : contexte d’émergence d’une norme politique devenue « incontournable » .	12
I.2. La démocratie participative : vers de nouvelles configurations de la discussion publique ?	20
I.3. Dynamique civique et concertation institutionnelle : vers une prise en compte élargie de la participation des citoyens	28
Conclusion	31
<i>II. L’approche communicationnelle au fondement de la dynamique civique</i>	33
II.1. L’espace public : entre institutionnalisation et autonomie	34
II.2. Du modèle procédural vers une conceptualisation théorique de l’entente et de l’agir communicationnel	37
II.3. Du processus de formation de l’opinion publique au déploiement de l’agir civique	41
<i>III. Méthodologie</i>	47
III.1. Recueil des données et méthodologie : la dynamique participative inhérente au projet de LGV Bordeaux-Toulouse	48
III.2. Recueil des données et méthodologie : la dynamique participative inhérente aux projets d’aménagement concertés du territoire	50

PARTIE 1 – LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LES POLITIQUES D’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : LE ROLE DE L’ESPACE PUBLIC AUTONOME..... 52

CHAPITRE II – LA LIGNE A GRANDE VITESSE (LGV) BORDEAUX-TOULOUSE : DE LA GENESE DU PROJET A SA MISE EN DEBAT 60

<i>I. Historique du projet de ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse : de l’intention étatique à l’inscription territoriale d’un tracé</i>	61
I.1. La conception du projet LGV : d’une intention étatique à son interprétation par le maître d’ouvrage	63
I.2. Le projet LGV à l’échelle régionale : du SNIT à la signature du contrat de plan Etat-Région	68
I.3. La réalité du projet à l’échelle locale : l’inscription de la LGV sur le territoire agenais	80
Conclusion	84
<i>II. L’institutionnalisation du débat public en France : débattre en amont, une injonction impossible à satisfaire ?</i>	86
II.1. De la « logique du schéma » à la « logique du projet » : le cheminement de la LGV Bordeaux-Toulouse dans l’espace public systémique	87
II.2. Le principe de l’amont : se conformer à une obligation légale	91
II.3. L’institutionnalisation d’un débat en amont : une participation problématique ?	95
Conclusion	99

CONCLUSION DU CHAPITRE II.....101

CHAPITRE III – LES EFFETS DU DEBAT PUBLIC : L’EMERGENCE DE LA MOBILISATION CIVIQUE.....102

<i>I. Le lancement du débat public : un état des rapports de force</i>	104
I.1. Le projet LGV présenté par le maître d’ouvrage : débat public ou mise en public des débats systémiques ?	104
I.2. Le rôle de la CPDP : s’affranchir du maître d’ouvrage pour garantir le respect des principes du débat public	111

I.3. La préparation du débat : la routine de la CPDP à l'origine d'une asymétrie en termes d'accès à l'information ?.....	117
Conclusion	123
II. <i>Le déroulement du débat public : un jeu de dupes ?</i>	125
II.1. La configuration du débat : un frein à la participation du public ?.....	127
II.2. L'effet de la dynamique civique locale sur le déroulement des réunions et le contenu des échanges.....	134
II.3. La place de l'environnement en débat.....	148
Conclusion du débat et décision du maître d'ouvrage.....	154
CONCLUSION DU CHAPITRE III	157
 CHAPITRE IV – L'OPPOSITION AU PROJET DE LGV BORDEAUX-TOULOUSE S'AMPLIFIE : LE DEBORDEMENT DU DEBAT, UNE REUSSITE ?.....	160
I. <i>L'après débat : la concertation GPSO marque la généralisation du conflit</i>	162
I.1. Le lancement de la <i>concertation GPSO</i> : communiquer pour convaincre ?.....	163
I.2. La consultation GPSO : quelle place pour le citoyen ?.....	171
I.3. « Riverains en tant que citoyen » : une nouvelle forme de l'engagement civique ?	182
Conclusion	185
II. <i>Engagement civique et renforcement de l'espace public autonome</i>	186
II.1. Après le débat public, le débat civique.....	188
II.2. L'expertise comme enjeu	197
II.3. L'élargissement de la solidarité : vers une mise en concurrence de l'intérêt général ?	202
Conclusion	212
CONCLUSION DU CHAPITRE IV - DU DEBAT PUBLIC A L'ENQUETE D'UTILITE PUBLIQUE : 10 ANS POUR OBTENIR GAIN DE CAUSE ?	214
 CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	215
 PARTIE 2 – ANALYSER ET FAIRE L'ACTION ETATIQUE : COMMENT CONSTRUIRE UNE POSTURE DE RECHERCHE-ACTION ? ANALYSE COMPAREE DE TROIS DISPOSITIFS PARTICIPATIFS IMPLIQUANT UNE « CHERCHEURE EN ACTION ».....	218
 CHAPITRE V – PORTEE ET LIMITES DES HYBRIDATIONS ENTRE RECHERCHE ET ACTION	221
I. <i>La Cifre : un dispositif gagnant-gagnant ?</i>	222
I.1. Le contexte inhérent à l'embauche d'un doctorant par la ville d'Agen : un concours de circonstances ? ..	222
I.2. Du projet de recherche à la réalité de la vie politique municipale : un terrain introuvable ?.....	225
I.3. Une perception différenciée des enjeux d'une thèse Cifre : un ajustement nécessaire entre le cadre prescrit par l'ANRT et les exigences normatives de la discipline.....	229
Conclusion	232
II. <i>De la mission à la recherche : une connexion impossible</i>	233
II.1. L'ambiguïté du statut de salarié-doctorant est-elle surmontable ?.....	234
II.2. Les identités multiples du praticien chercheur : à la limite de la schizophrénie ?.....	241
II.3. Les missions « mairie » : peut-on parler de recherche-action ?.....	245
Conclusion	248
CONCLUSION DU CHAPITRE V	249
 CHAPITRE VI – DEMOCRATIE DE PROXIMITE ET PARTICIPATION CITOYENNE : QUELLE PORTEE DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION INSTITUTIONNALISEE AU REGARD DU RENFORCEMENT DE LA DYNAMIQUE CIVIQUE ?	250
I. <i>Les conseils de quartier : une tentative de relégitimation des élus et de la démocratie représentative ?</i>	251

I.1. La conception des <i>conseils de quartier</i> : entre effets de contexte et effets de cadrage	252
I.1.b. Le cadrage du dispositif « <i>Conseils de quartier</i> »	255
I.2. La participation : une visée sociétale ou un impératif gestionnaire ?	261
I.2.a. La participation : créatrice de vie sociale ?	262
I.3. Participation et politisation : vers l'émergence d'un quatrième pouvoir ?	268
Conclusion	277
<i>II. Elaboration et mise en œuvre des procédures d'aménagement concerté des espaces publics :</i>	
<i>complémentarité des dispositifs ou rupture, quelle(s) articulation(s) ?</i>	<i>278</i>
II.1. La réhabilitation de la place de Montanou et le <i>conseil de quartier</i> n°21	280
II.2. La Gestion Urbaine de Proximité (GUP) à Barleté et le <i>conseil de quartier</i> n°7	286
II.3. L'aménagement des espaces verts à Tapie-Mondésir et le <i>Conseil de quartier</i> n°6	291
II.4. Le rôle de l'animateur : une des conditions du renforcement de la dynamique civique ?	295
Conclusion	297
CONCLUSION DU CHAPITRE VI	299
 CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	 301
 CONCLUSION GENERALE.....	 303
 BIBLIOGRAPHIE	 309
 SOMMAIRE.....	 325
TABLES DES ANNEXES.....	328

Tables des Annexes

Annexe 1 : Tableau des entretiens.....	328
Annexe 2 : décision du CIIACT du 14 octobre 2005.....	329
Annexe 3 : Charte d'Hendaye.....	330
Annexe 4 : extrait des délibérations municipales du 5 février 2011.....	331
Annexe 5 : statuts des <i>conseils de quartier</i>	331

Annexe 1 : Tableau des entretiens

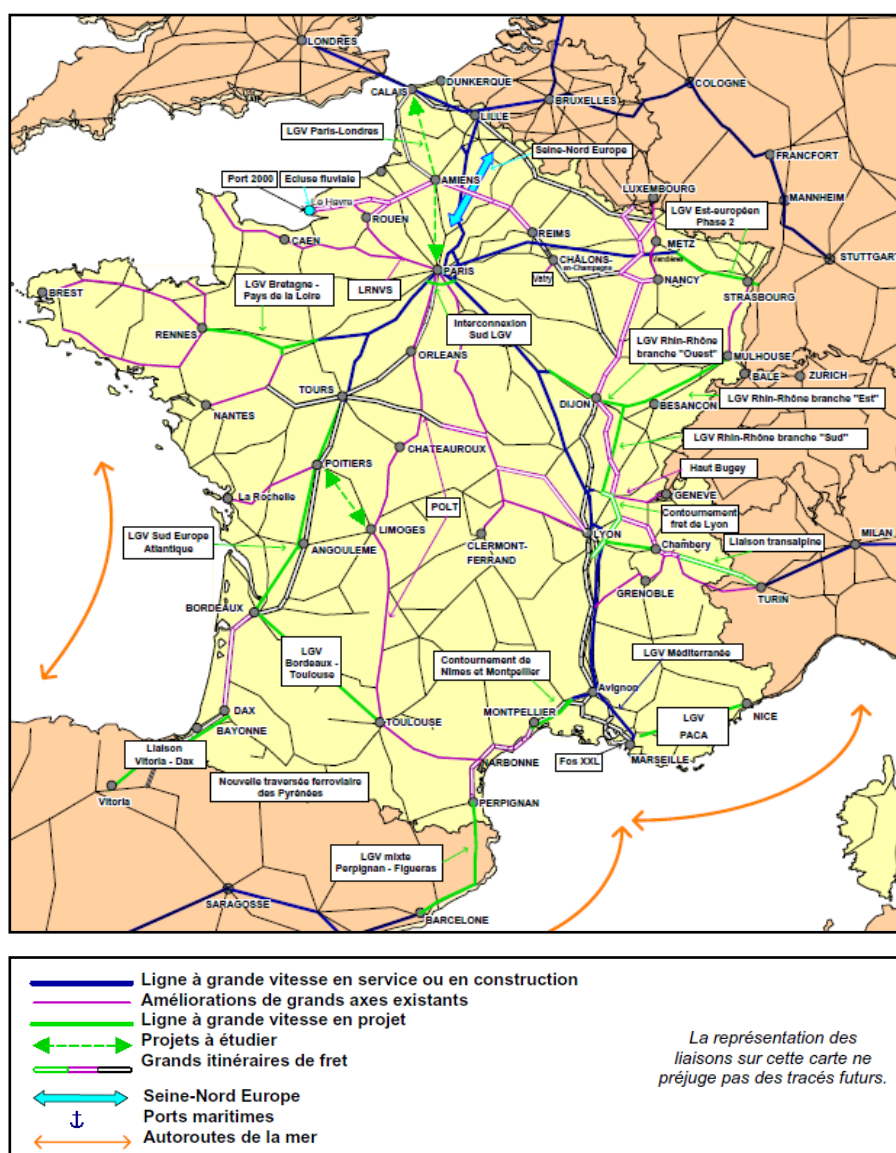
Fonction	Code enquêté
Membre Coordination 47	EA1
Association SépanLog	EA2
Association Sepanso	EA3
Association ouvrons l'CEIL	EA4
Association TGV en Albret	EA5
Association Défense du Pays Caudecostois	EA6
Association TGV Boé Val de Garonne	EA7
Association FNAUT Aquitaine	EA8
Associations FNAUT Aquitaine et AFAC	EA9
Coordination 33	EA10
Association « alternative LGV Bordeaux-Toulouse » du 82	EA11
Association COBARTEC	EA12
Coordination 47	EA13
Association TGV Garonne, Moirax, Estillac, Layrac	EA14
Association la CADE	EA15
Fédération des chasseurs 33	EA16
Association FNAUT	EA17
Association Eurosud-Transport	EA18
Association SEPANSO	EA19
Association Aquitaine Alternative et LGPE	EA20
Habitant de Layrac	EC1
Riverain du tracé	EC2
Habitant d'Agen	EC3
Citoyen du débat public (Agen)	EC4

Fonction	Code entretien
CAA	ECT1
CAA	ECT2
District	ECT3
CCI 47	ECT4
CNDP	ED1
membre CPDP	ED2
Alternative LGV	EE1
Alternative LGV	EE2
Elu de Roquefort	EE3
Elu Moirax	EE4
Elu Agen	EE5
Elu Agen	EE6
Ancien conseiller général	EE7
Elue Agen	EE8
Elu Agen	EE9
Journaliste	EP1
RFF	ER1
RFF	ER2
RFF	ER3
Garant CNDP	ER4
Expert ferroviaire	ER5

Annexe 2 : décision du CIIACT du 14 octobre 2005

Extrait du dossier de presse du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires réuni à Matignon le 14 octobre 2005 : « *Le CIIAT approuve en conséquence les trois cartes jointes en annexes définissant les projets prioritaires, tant au titre des contrats de plan que des grands projets d'infrastructure* » (page 17).

Infrastructures ferroviaires, portuaires, fluviales et maritimes à long terme



Annexe 3 : Charte d'Hendaye

Charte d'Hendaye : Déclaration commune du 23 janvier 2010

Cette déclaration a été élaborée par des associations et mouvements de différents Etats membres de l'Union Européenne (France, Espagne, Italie) qui luttent contre la construction de nouvelles lignes ferroviaires LGV (Lignes à Grande Vitesse) et de Lignes dédiées fret rapide à grande capacité, et qui se rassemblent aujourd'hui pour unir leurs forces et mieux faire entendre leurs voix, les problématiques étant partout les mêmes. L'opposition dépassera donc désormais le cadre local pour devenir européenne.

Nous, citoyens et citoyennes, associations et mouvements de différents états (Italie, France, Espagne) en lutte contre les projets de LGV et de Lignes dédiées fret rapide à grande capacité

Nous constatons tous que :

- ces projets constituent pour les territoires traversés un désastre écologique, socio-économique et humain : destruction de zones naturelles et de terres agricoles, nouveaux couloirs de nuisances et dégradation de l'environnement avec impacts négatifs importants pour les riverains,
- ces projets sont incapables de se traduire en une participation de la population dans les prises de décision. Nous dénonçons l'opacité avec laquelle agissent les gouvernements et les administrations face au profond désaccord social qu'ils suscitent, et leurs mépris des arguments et des propositions des citoyens,
- la justification officielle de la construction de ces nouvelles lignes se fait systématiquement sur des hypothèses de trafics et de rentabilités socio-économiques fausses ainsi qu'une sous-estimation des coûts de réalisation pour mieux « vendre » un projet dont l'utilité réelle n'est pas démontrée ; de nombreuses études ont mis en évidence au contraire la non pertinence de ces projets en termes économiques et sociaux (Rapports Essig en Bretagne, Bermejo au Pays Basque Sud, Citec au Pays Basque Nord, Brossard 1998 et Ponts et Chaussées 2003 en Rhône-Alpes, Cahiers de l'Observatoire Technique de la Lyon – Turin en Italie - organisme italien), ainsi que les rapports des Cours des Comptes française et italienne,
- la priorité octroyée aux LGV se fait, avec un coût colossal, au détriment du trafic de proximité et de la priorité au maintien et au développement des réseaux ferroviaires existants, qui ne sont ni entretenus ni optimisés pour développer un transport de fret permettant d'irriguer les territoires et un service public de transport en commun accessible à tous,
- la construction des LGV s'inscrit dans une recherche perpétuelle de création de grandes infrastructures (autoroutes, agrandissement des aéroports, super-ports...) et est contraire à la notion de développement durable. Nous contestons l'expansion aberrante des transports déchaînée par le capitalisme globalisé qui ne permet pas un développement local uniforme, mais au contraire favorise la concentration anormale des trafics et des productions et la délocalisation sauvage.

Nous demandons tous :

- à la Commission Européenne et au Parlement Européen en tant que moteurs des politiques des transports à moyenne et longue distance au niveau de l'Union Européenne, l'ouverture d'une réflexion sur l'absurdité et la non-nécessité des grandes infrastructures (LGV, autoroutes, agrandissement des aéroports, super-ports...) et une révision profonde de la stratégie de l'UE relative aux transports européens (TEN-T Trans European Network - Transports).
- aux Gouvernements de la France, de l'Italie et de l'Espagne l'arrêt immédiat des travaux et projets de LGV pour entamer un véritable débat public uniforme à niveau européen sur le modèle de transport, d'aménagement du territoire et de société sous-jacent à ce développement effréné des LGV.

Nous affirmons que des solutions sont à chercher dans :

- la régénération, l'entretien et l'optimisation des voies existantes, qui est la solution alternative la plus acceptable d'un point de vue environnemental, et à un coût financier bien moindre que la construction de nouvelles lignes, et qui correspond à la mise en oeuvre en France de l'article 1 de la loi Grenelle Environnement du 3 août 2009 (solution préconisée aussi par le « Livre Blanc de Delors »).
- la décroissance des transports, liée à une transformation profonde du modèle économique et social, en faisant notamment de la proximité et relocalisation de l'économie une priorité,
- la restitution en dernier recours de la capacité de décision aux populations directement concernées, fondement d'une authentique démocratie et autonomie locale face à un modèle de développement imposé.

Signatures :

Annexe 4 : extrait des délibérations municipales du 5 février 2011

La Ville est entrée dans une phase active de réalisation des projets de mandat. Si ces investissements nécessitent une concertation particulière des habitants, il est également nécessaire de travailler l'adéquation des détails des projets avec les attentes et les contraintes quotidiennes. Cette spécialité s'apparente à de l'ingénierie sociale, technique et opérationnelle, différente et complémentaire d'une mise en œuvre du seul dispositif de concertation.

Ce besoin municipal concerne plusieurs sujets : l'opération de rénovation urbaine du quartier de Tapie, la gestion urbaine de proximité, la sensibilisation des conseillers de quartiers à la notion de développement durable, ou d'autres projets à venir nécessitant la compétence de concertation.

Ces missions opérationnelles pourront être menées par un contractuel qui pourrait être recruté dans le respect des dispositions de l'article 3 – alinéa 5 de la loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui permet de recruter des agents contractuels de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient. Etant lié principalement au projet ANRU en complément du chef de projet, et pour une durée maximale de 2 ans, le besoin exprimé entre dans ce cadre.

L'agent contractuel recruté serait en priorité chargé d'adapter les projets en phase d'exécution pour garantir l'adéquation des investissements avec les attentes des habitants, et également pour assurer leur appropriation et leur bonne gestion dans la durée.

Pour compléter son temps de travail, il serait enfin chargé d'assister le service Vie des Quartiers dans la phase annuelle de suivi et d'actualisation des contrats de quartier en aidant les conseils de quartier à développer des outils de dialogue avec les habitants, avec aussi une attention particulière sur le développement durable.

Cette embauche se ferait dans le cadre d'un partenariat avec l'Ecole doctorale Alpha de Toulouse, permettant l'apport d'une expertise scientifique et un financement sous forme d'une subvention de recherche de 14 k€. Le travail mené sur le projet ANRU permettrait de compléter le financement du poste à hauteur de 77 % du coût global chargé, par la participation de la Caisse des Dépôts et des Consignations.

LE CONSEIL

Où l'exposé qui précède et adoptant les conclusions du Rapporteur

Annexe 5 : statuts des conseils de quartier

Annexe : statuts des associations de quartier

Article 1- Constitution et dénomination

Il est fondé entre les adhérents aux présents statuts, une association régie par la Loi du 1^{er} juillet 1901 et le Décret du 16 août 1901, ayant pour titre :

« ASSOCIATION DU QUARTIER.... »

Article 2- Objet

Cette association a pour objet :

- de favoriser l'expression des habitants du quartier,
- de participer à l'amélioration du cadre de vie du quartier,
- et d'animer le quartier.

Le quartier est délimité par le périmètre du bureau de vote n°..., appelé...

Son action s'inscrit dans un contrat de quartier élaboré en codécision avec la Ville d'Agen. Cosignataire de ce contrat, l'association s'engage, dans le cadre de son objet, à identifier les besoins de la population et à être force de propositions. Elle participe avec la Mairie au suivi et à l'évaluation annuelle du contrat de quartier.

Article 3- Siège social

Le siège social est fixé au domicile du Président en exercice. Il peut être transféré par simple décision du Conseil de quartier.

Le Conseil de quartier tient la Ville d'Agen informée de ce transfert.

Article 4- Durée

La durée de l'association est illimitée.

Article 5- Membres - Assemblée générale

L'association se compose exclusivement de membres de droit.

Sont membres de droit les personnes qui, inscrites sur la liste électorale du quartier, ont manifesté leur volonté d'adhésion, soit en participant à l'élection du Conseil de quartier, soit ultérieurement en cours de mandat, en effectuant une déclaration d'adhésion auprès du Conseil de quartier au siège de l'association.

1

L'assemblée générale se compose de tous les membres de l'association.

Les fonctions des membres sont gratuites. Tous les membres sont bénévoles.

L'assemblée générale se réunit au moins une fois par an pour entendre le compte-rendu de l'activité du Conseil de quartier, notamment en ce qui concerne le contrat de quartier.

L'assemblée générale est convoquée par le Conseil de quartier. Elle est valablement convoquée par voie de presse. Les moyens de communication de la Ville d'Agen peuvent également être utilisés : magazine municipal et site Internet.

Il est tenu un procès-verbal de la séance retranscrit sur un registre signé par le Président et par le Secrétaire.

La Ville d'Agen et l'élu référent du quartier sont tenus informés de la tenue de cette assemblée générale et une copie du procès verbal leur sera adressée.

A l'issue de chaque mandat municipal, de nouvelles élections sont organisées selon la procédure prévue à l'article 6 ci-dessous, qui renouvellent l'assemblée générale et le Conseil de quartier.

Article 6- Conseil de quartier

L'association est dirigée par un Conseil de quartier de 9 membres.

Les membres du Conseil de quartier sont élus au suffrage universel direct par les membres de droit pour un mandat qui expire au plus tard 8 mois après la fin d'un mandat municipal.

Le vote par procuration et le vote par correspondance ne sont pas autorisés.

Le mode de scrutin applicable est le scrutin de liste à un tour, avec dépôt de listes complètes, sans aucune modification possible de la liste par l'électeur.

La différence entre le nombre de candidats de chaque sexe ne doit pas être supérieure à 1.

Il est attribué à la liste qui obtient le plus de voix 5 sièges. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Les dispositions relatives aux incompatibilités électorales sont celles du Code électoral.

Par ailleurs, les élus municipaux ne peuvent pas être membres du Conseil de quartier.

En cas de vacance ou empêchement, le Conseil de quartier peut pourvoir au remplacement de ses membres. Le candidat venant sur la liste immédiatement après le dernier élu est appelé en remplacement. En cas d'impossibilité de ce candidat, le

2

candidat suivant est appelé. En cas d'impossibilité du dernier candidat sur la liste, le Conseil de quartier peut fonctionner avec un nombre de membres inférieur à celui fixé dans les présents statuts dans la limite de la moitié de ce nombre. En dessous de ce seuil, le Conseil de quartier a la possibilité de proposer à la Ville de coopter une ou plusieurs personnes à condition qu'elles soient inscrites sur la liste électorale du quartier.

Le Conseil de quartier se réunit au moins deux fois par an, sur convocation écrite de son Président ou de manière extraordinaire à la demande d'au moins la moitié de ses membres, sur un ordre du jour précis.

La présence du tiers de ses membres est nécessaire pour que le Conseil de quartier puisse délibérer valablement. Si cette disposition n'est pas applicable, le Conseil de quartier est convoqué ultérieurement et peut à cette occasion délibérer valablement quelque soit le nombre de membres présents.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des membres présents. Le vote se fait à main levée, sauf demande expresse de l'un des membres pour un vote à bulletin secret. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

Tout membre empêché peut donner pouvoir par écrit à un autre membre présent du Conseil de quartier afin de voter en son lieu et place. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

Toutes les délibérations du Conseil de quartier sont consignées dans un registre spécial et signées du Président ou d'un Vice-président ou du Secrétaire.

Le Conseil de quartier est investi des pouvoirs les plus étendus pour faire ou autoriser tous actes et opérations permis à l'association.

Le Conseil peut associer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne qualifiée susceptible d'apporter une contribution à la réalisation de ses objectifs, et notamment les personnes qui oeuvrent dans le quartier dans le cadre d'une activité associative ou professionnelle.

Article 7- Président, Trésorier, Secrétaire et adjoints

L'élection du Président est faite par le Conseil de quartier qui se réunit au plus tôt dans le mois qui suit l'élection du Conseil au complet.

Pour être élu Président, il faut obtenir la majorité absolue de suffrages exprimés aux deux premiers tours. Si après deux tours, aucun candidat n'a obtenu la majorité, on procède à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative.

Dans les mêmes conditions, le Conseil de quartier élit parmi ses membres :

- deux Vice-présidents
- un Secrétaire
- deux Secrétaires adjoints
- un Trésorier
- deux Trésoriers adjoints

3

Article 11- Dissolution

La dissolution volontaire de l'association peut être prononcée par l'assemblée générale convoquée spécialement à cet effet par le Conseil de quartier. L'assemblée au cours de laquelle cette décision est prise doit réunir au moins la moitié des membres de l'association et la dissolution doit être votée à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents.

Dans ce cas, les biens de l'association sont dévolus à une ou plusieurs associations poursuivant les mêmes buts sur décision de l'association.

Par ailleurs, la dissolution de plein droit peut être constatée par la Ville d'Agen si des élections ne sont pas organisées selon la procédure prévue à l'article 6 ci-dessus dans les deux ans du renouvellement d'un mandat municipal.

Dans ce cas, les biens de l'association sont dévolus à une ou plusieurs associations poursuivant les mêmes buts sur décision de la Ville d'Agen.

En aucun cas, les membres de l'association ne peuvent se voir attribuer une part quelconque des biens de l'association.

Article 12- Formalités déclaratives

Le Président de l'association doit accomplir toutes les formalités déclaratives et de publication prévues par la Loi du 16 juillet 1901 et par le Décret du 16 août 1901 tant au moment de la création de l'association qu'au cours de son existence ultérieure.

Toute modification des statuts doit faire l'objet d'une codécision entre l'association et la Ville d'Agen et ne peut être prise à la seule initiative de l'une ou de l'autre partie.

Fait à Agen

Le ...

Signataires (minimum deux administrateurs)

5

Les membres du Conseil de quartier assurent les missions suivantes :

- le Président signe le contrat de quartier avec la Ville. Il dirige les travaux du Conseil de quartier et assure le fonctionnement de l'association qu'il représente en justice et dans tous les actes de la vie civile. En cas d'empêchement, il peut déléguer ses pouvoirs aux Vice-présidents.

- le Secrétaire est chargé de tout ce qui concerne la correspondance, notamment l'envoi des diverses convocations. Il rédige les procès-verbaux des séances, tant du Conseil de quartier que des assemblées générales, et en assure la transcription sur les registres prévus à cet effet. Il est assisté de deux Secrétaires adjoints.

- le Trésorier tient les comptes de l'association. Il effectue tout paiement et perçoit toutes les recettes sous la surveillance du Président. Il tient une comptabilité au jour le jour, de toutes les opérations, tant en recettes qu'en dépenses et en rend compte à la Ville annuellement. Il est assisté de deux Trésoriers adjoints.

Article 8- Ressources

Les ressources de l'association comprennent :

- le produit des manifestations et activités diverses autorisées par la loi
- les subventions et autres aides ou libéralités autorisées par la loi

Article 9- Comptabilité

Il est tenu, au jour le jour, une comptabilité en recettes et en dépenses pour l'enregistrement de toutes les opérations financières.

Le Président est ordonnateur des dépenses et des recettes dans le cadre des prévisions budgétaires établies par le Conseil de quartier.

Le Trésorier exécute ce budget et en rend compte au Conseil de quartier.

La comptabilité de l'association est transmise à la Ville d'Agen chaque année.

Article 10- Règlement intérieur

Un règlement intérieur peut être établi par le Conseil de quartier.

Ce règlement éventuel est destiné à fixer les divers points non prévus par les présents statuts, notamment ceux qui ont trait au fonctionnement pratique des activités de l'association.

Si un règlement intérieur est établi, il est transmis à la Ville d'Agen.

4

Development of the territory, environment and participative democracy:

The case of the “LGV Bordeaux-Toulouse”

This work proposes an analysis of the mobilization citizen around the project of “LGV Bordeaux-Toulouse” over a period of ten years. The implementation of the public debate by CNDP in 2005 establishes a stage allowing the population to acquaint with the existence of a project LGV. This first public debate engages no precise plan, the stake is essentially to rule on the opportunity of a LGV between Bordeaux and Toulouse. Gradually, a mobilization forms itself. However, we show that the mobilization is not homogeneous throughout the plan and depends on the local context. There are that in the “Bordelais” only the citizens mobilize and participate in the public debate organized by CNDP to dispute the LGV project.

In 2009, the project owner, RFF, sets up a new participative procedure: the said dialogue “GPSO” (Big Project of the Southwest). The stake in this new participative procedure aims, this time, at the elaboration of a precise plan. The proposal of a plan by project owner contributes to generalize the contesting relative to the LGV beyond the “Bordelais”. Indeed, during the public debate of 2005 the question of the opportunity of the project was cut, what question the civic groups from Bordeaux to Toulouse. In Lot-et-Garonne, in particular, a lot of opponents associations are born and get organized in collective, the *Coordination 47*.

These associations form themselves and get on to propose an alternative project. Contrary to the project owner who wishes the creation of new ways, the *Coordination 47* defends the possibility of rehabilitating the existing ways. The *Coordination 47* makes a commitment then in important awareness-raising activities of the population to favor the participation of the citizens in the public inquiry which takes place in 2014. The activists were proved right: the participation of the “public” was supported and the commission of inquiry returned an unfavorable opinion. To date, the government has not taken its decision yet.

Key-words : democracy participative, environment, protest, public space, public debate, consultation

Elodie Férezin

Développement du territoire, environnement et démocratie participative : le cas de la LGV
Bordeaux-Toulouse

Dirigée par Marie-Gabrielle Suraud

Soutenue le 25 septembre 2015 à l'Université Toulouse 3

Ce travail propose une analyse de la mobilisation citoyenne autour du projet de LGV Bordeaux-Toulouse sur une période de dix ans. La mise en place du débat public par la CNDP en 2005 constitue une étape permettant à la population de prendre connaissance de l'existence d'un projet LGV. Ce premier débat public n'engage aucun tracé précis, l'enjeu est essentiellement de statuer sur l'opportunité d'une LGV entre Bordeaux et Toulouse. Progressivement, une mobilisation se structure. Cependant, nous montrons que la mobilisation n'est pas homogène tout au long du tracé et dépend du contexte local. Il n'y a que dans le Bordelais où les citoyens se mobilisent et participent au débat public organisé par la CNDP pour contester le projet LGV.

En 2009, le maître d'ouvrage, RFF, met en place un nouveau dispositif participatif : la concertation dite « GPSO » (Grand Projet du Sud-Ouest). L'enjeu de cette nouvelle procédure participative vise, cette fois-ci, l'élaboration d'un tracé précis. La proposition d'un tracé par le maître d'ouvrage contribue à généraliser la contestation relative à la LGV au-delà du Bordelais. En effet, lors du débat public de 2005 la question de l'opportunité du projet a été tranchée, ce que remettent en cause les groupes civiques de Bordeaux à Toulouse. Dans le Lot-et-Garonne, notamment, de nombreuses associations d'opposants voient le jour et s'organisent en collectif, la *Coordination 47*. Ces associations se structurent et s'entendent pour proposer un projet alternatif. Contrairement au maître d'ouvrage qui souhaite la création de nouvelles voies, la *Coordination 47* défend, quant à elle, la possibilité de réhabiliter les voies existantes. La *Coordination 47* s'engage alors dans d'importantes actions de sensibilisation de la population afin de favoriser la participation des citoyens à l'enquête publique qui se déroule en 2014. Les militants ont obtenu gain de cause : la participation du « public » a été soutenue et la commission d'enquête a rendu un avis défavorable. A ce jour, le gouvernement n'a pas encore rendu sa décision.

Mots-clés : démocratie participative, environnement, contestation, espace public, débat public, concertation



Sciences de l'information et de la communication

CERTOP (UMR 5044, CNRS, UT2, UT3)

5 allée Antonio Machado ; 31058 Toulouse Cedex 9